

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



CIDE

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
EL NIVEL SUBNACIONAL DE MÉXICO: EL CASO DE DURANGO, MÉXICO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

SERGIO HUMBERTO CHÁVEZ ARREOLA

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. GUILLERMO M. CEJUDO

CIUDAD DE MÉXICO

2023

Resumen

La evaluación de políticas públicas es una función que se considera axiomáticamente buena y que vale la pena impulsar; tanto, que la evaluación es ya un mandato constitucional para todo el país. En el nivel subnacional de México, cada entidad federativa ha respondido a la atención del mandato por medio del ordenamiento de sus propias capacidades y la creación de estructuras en el sector público.

Este trabajo de investigación tiene el objetivo de caracterizar los elementos y factores que intervienen en la institucionalización de la evaluación en el nivel subnacional de México. Especialmente, esta investigación se concentra en la situación que guarda la función de evaluación en el estado de Durango. La evaluación, como actividad que pretende activar procesos de mejora en las políticas, y de aprendizaje en las organizaciones, requiere de otras condiciones ecológicas y contextuales subyacentes, más allá de la existencia de una instancia dedicada a la evaluación. Esta investigación propone un marco de análisis para caracterizar los factores que juegan a favor de la institucionalización de la evaluación en dos dimensiones: capacidad para hacer evaluaciones y capacidad para usarlas y entres niveles: alto, mediano y bajo.

Por la capacidad de hacer evaluaciones, el estado de Durango cuenta con un organismo constitucional autónomo encargado de realizar evaluaciones, que se encuentra habilitado por un marco jurídico comprehensivo. Existen medianas capacidades para desarrollar evaluaciones bajo un paradigma pragmático. El fomento a la cultura de la evaluación transita lentamente debido a la poca presencia de los productos de evaluación en la agenda de decisión de los funcionarios públicos de Durango. Por la capacidad de usar evaluaciones, las características programáticas en las entidades federativas que se financian con transferencias federales hacen más proclives el desarrollo de evaluaciones relacionadas con la implementación de políticas. Con todo, en Durango persiste una baja estabilidad en el régimen de políticas y una débil capacidad burocrática para sostener la demanda por información del desempeño, derivada de la evaluación. El resto de las entidades federativas pueden aprender del caso de Durango para entender qué factores subyacentes deben preverse a la hora de propiciar mecanismos para institucionalizar la evaluación y convertirla en una actividad que se valora con cierta permanencia.

Índice

1. Introducción	1
2. Definición y análisis del problema	6
2.1 Problema.....	6
2.2 Lo que se entenderá por evaluación de políticas	11
2.3 La importancia de la evaluación en el ámbito de políticas.....	13
2.4 Lo que se entenderá por institucionalización	16
3. Opciones y evidencia	21
3.1 El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.....	21
3.2 Marco de comparación	29
3.2.1 Selección de evaluaciones – evaluabilidad.....	32
3.2.2 Uso intensivo de información; aprendizaje institucional; e impulso al uso de evaluaciones.....	34
3.2.3 Información de evaluaciones soportada por altos niveles de calidad; credibilidad institucional; y criterios y estándares de evaluación	37
3.2.4 Función de evaluación que trasciende periodos políticos-administrativos; credibilidad institucional; instancia dedicada a la evaluación y asignación de recursos a la evaluación.....	39
3.2.5 Gobernanza informada; promoción de la evaluación; difusión de resultados..	41
4. Propuesta y recomendaciones	46
4.1 Enfoque participativo de la evaluación	46
4.2 Capacidades burocráticas para usar evaluaciones	46
4.3 Construcción de estándares de evaluación	47
4.4 Difusión de los resultados	48
5. Implicaciones	49
Bibliografía	54
Anexo 1 – Preguntas de las dimensiones de institucionalización	61
Anexo 2 – Criterios para valorar las dimensiones de institucionalización	63

Índice de tablas

Tabla 1. Definiciones de evaluación.....	12
Tabla 2. Marco jurídico y normativo de la evaluación en Durango	22
Tabla 3. Evaluaciones realizadas por el Inevap por año, según tipo de ente público	26
Tabla 4. Modelos de institucionalización de la evaluación	31
Tabla 5. Institucionalización de la evaluación en el estado de Durango	45
Tabla 6. Preguntas de referencia para valorar cada dimensión de institucionalización de la evaluación.....	61
Tabla 7. Criterios para valorar el nivel de institucionalización	63

Índice de gráficas

Gráfica 1. Avance en la dimensión Evaluación del Diagnóstico MyE de CONEVAL, 2021	8
Gráfica 2. Avance en la dimensión Evaluación del Diagnóstico PbR-SED de SHCP, 2022.	9

Índice de figuras

Figura 1. Marco ecológico de un sistema de evaluación	30
---	----

La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en el nivel subnacional: el caso de Durango, México

1. Introducción

Las entidades federativas juegan un papel de especial relevancia en el desarrollo económico y social del país (Cejudo & Zabaleta, 2010). En el actual diseño federal, las entidades federativas ejercen el 30% del gasto neto total,¹ con el cual, financian políticas y programas públicos que pretenden solucionar problemas públicos y atender algún mandato legal dentro de sus jurisdicciones (Cejudo & Zabaleta, 2010). También, la demanda ciudadana por mejores políticas públicas, y por mayor transparencia y acceso a la información ha propiciado el desarrollo de procesos de escrutinio público más institucionalizados. Así, la evaluación surgió como respuesta a estas demandas y a la necesidad por conocer si las políticas públicas están funcionando como deben, o bien, si están alcanzando los resultados comprometidos.

De a poco, pero de manera sostenida, los estados del país han avanzado en la apropiación de la función de evaluación en el sector público. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) han desarrollado métricas para medir el avance en la implementación en las entidades federativas del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), y en la adopción de mecanismos de monitoreo y evaluación (MyE), respectivamente. Estas métricas recolectan información sobre el andamiaje jurídico que sostiene a la evaluación de políticas en las entidades federativas, y sobre la implementación práctica de la evaluación en los estados. En ambas métricas, algunas de las entidades federativas han mostrado un avance notable en la dimensión de evaluación. Pocas entidades han visto avances menos relevantes en las funciones de evaluación de políticas públicas (CONEVAL, 2021; SHCP, 2022).

Desde un punto de vista institucional, las funciones de evaluación en las entidades federativas se han ubicado en agencias gubernamentales del Poder Ejecutivo, para obedecer,

¹ El gasto federalizado que se transfiere a las entidades federativas y municipios por medio de participaciones y aportaciones federales, convenios de reasignación o de descentralización y otros subsidios asciende a \$2,109 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2022. Ver más en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2022.

hasta cierto grado, a la exigencia normativa por la evaluación.² El andamiaje jurídico que sostiene a la función de evaluación debe permear en la administración pública (Rubio, 2012). Si bien la Constitución federal obliga a la evaluación de los recursos públicos de las entidades federativas, y la legislación secundaria prevé que los recursos federales transferidos a estas deben ser susceptibles a la evaluación del desempeño, la armonización legislativa en el nivel subnacional alrededor de la evaluación no ha ocurrido de manera homogénea.³ Para atender el mandato, las entidades federativas han modificado su normatividad para incluir la evaluación de los recursos públicos. Pero solo algunos estados han creado explícitamente unidades encargadas de la evaluación del desempeño (CONEVAL, 2021).

Desde un punto de vista organizacional, la localización de la función de evaluación y su dinámica relacional entre las agencias gubernamentales donde operan las políticas públicas influye en la consolidación de un sistema de evaluación (Shepherd, 2012). Algunos estados han optado por crear unidades de evaluación en las dependencias encargadas de la administración de los recursos públicos: Secretarías de Finanzas, de Hacienda y homólogas. Otros han creado unidades de evaluación adscritas a las dependencias relacionadas con el desarrollo social, a menudo, en forma de organismos públicos descentralizados. Estos organismos solo se encargan de la evaluación de la política de desarrollo social. El resto de las entidades federativas ha optado por localizar las funciones de evaluación en áreas del centro de gobierno, como las jefaturas de despacho o de gabinete. En menor grado, los estados han optado por utilizar sus áreas de planeación para incrustar las funciones de evaluación del Poder Ejecutivo. Otros pocos han emprendido reformas más ambiciosas para crear organismos constitucionales autónomos dedicados a las funciones técnicas de la evaluación. Este último es el caso para el estado de Durango (Red MyE, 2019).

Particularmente en el estado de Durango, el nuevo pacto social que implicó la promulgación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (CPELSD) en 2013 incluyó la obligación a la evaluación de las intervenciones públicas que se financian con recursos públicos. Esta inclusión se acompañó con la creación de un organismo

² El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los recursos públicos deben estar sujetos a la evaluación del desempeño.

³ Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

constitucional autónomo (OCA), el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, Inevap. Pero la mera creación de una institución dedicada a la evaluación no parece ser suficiente para explicar la institucionalización de la política de evaluación en el estado de Durango. Más bien, la institucionalización obedece a un concierto de factores y circunstancias que juegan a favor en la interfaz de la política pública, su contexto, y la política de evaluación (Horber-Papazian & Baud-Lavigne, 2019). Entonces, es posible abrir la discusión sobre cómo la evaluación se inserta en la estructura de gobernanza (Jacob et al., 2015), particularmente en el nivel subnacional.

Las condiciones enlistadas más arriba presentan un marco inicial para entender cómo la evaluación de políticas públicas en los estados del país puede asimilarse y valorarse como una herramienta para diseñar e implementar mejores intervenciones gubernamentales. A la luz de lo enunciado, conviene reflexionar sobre aquellos factores ecológicos, contextuales, normativos, institucionales, organizacionales y políticos que juegan a favor de la evaluación como práctica estable en el nivel subnacional, especialmente para el caso de Durango. Por ello, esta investigación presenta una pregunta orientadora: ¿cuáles son los factores que pueden explicar la institucionalización de la evaluación en el estado de Durango? Esta caracterización permitirá comprender en qué medida la existencia de una instancia autónoma dedicada a la evaluación contribuye a la institucionalización de la evaluación. Y más importante, esta investigación ofrecerá implicaciones sobre lo que podemos aprender de la experiencia de Durango en la institucionalización de la evaluación.

El caso de Durango es relevante para observar la lógica institucional de la evaluación que se desencadenó a partir de la creación de un OCA dedicado a la evaluación. Desde su creación e inicio de operaciones, el Inevap ha contribuido a posicionar a la evaluación en la arena de políticas en Durango y en la dinámica organizacional de las dependencias y entidades del sector público estatal. Mucho se dice acerca de la importancia de la evaluación independiente. Por ello, conviene estudiar el caso de Durango y entender cómo otros factores, más allá de la presencia de una institución en el ecosistema de evaluación, inciden en la institucionalización de la evaluación. Este entendimiento puede incrementar el acervo analítico sobre el ámbito de la evaluación; la comprensión de los factores, los actores y el contexto que juegan a favor de la institucionalización de la evaluación en el nivel subnacional puede ayudar

a pensar en la transferencia de ciertas prácticas a otras entidades federativas. En este nivel, suceden dinámicas y lógicas organizacionales, políticas, administrativas e institucionales que pueden ser favorables para algunos ámbitos de la evaluación. Con todo, el argumento descansa en la premisa de que la mera presencia de una institución autónoma dedicada a la evaluación es apenas una condición necesaria, pero no suficiente para propiciar la institucionalización de la evaluación de políticas. Y más bien, los OCA representan una forma de visión de poder para ejercer funciones especializadas del Estado (Verhoest et al., 2004).⁴

Ha de reconocerse un desafío para caracterizar los procesos de evaluación, y en general, para hablar de una cultura relativamente homogénea de evaluación. En realidad, no existe una sola forma de detectar la institucionalización (Jacob et al., 2015). La mayoría de las aproximaciones refieren a la existencia de organizaciones dedicadas a la evaluación y a una masa crítica que produce evaluaciones de calidad (Jacob et al., 2015). Con todo, esta investigación abordará, desde un enfoque teórico, las implicaciones de la figura OCA en el concierto institucional en el nivel subnacional. El segundo capítulo aborda el aparato conceptual en el que descansa la evaluación y sus paradigmas. Se profundiza en la utilidad de la evaluación como mecanismo que permite guiar la toma de decisiones, propiciar el aprendizaje organizacional y la rendición de cuentas. En este capítulo se vierten las definiciones más importantes que la comunidad de evaluación ha tomado como referentes para orientar la práctica profesional de la evaluación. Junto a ellas, se hace el caso por la utilidad de la evaluación que Weiss (1999) ha impulsado. Este marco es especialmente útil en contextos democráticos para hacer una defensa de la evaluación, sus objetivos y por qué vale la pena perseguirlos. El capítulo también aborda el marco teórico para la institucionalización desde una perspectiva de normas y reglas estables, y al mismo tiempo, asimiladas por la organización. Finalmente, el capítulo plantea un marco de comprensión sobre la institucionalización de la evaluación y adelanta un marco inicial de los componentes a favor de este proceso.

⁴ Debe advertirse que esta investigación no abordará la condición teórica o práctica de los organismos constitucionales autónomos ni referencias a sus procesos funcionales con atribuciones específicas, ni a las dimensiones de autonomía. Ver más en Verhoest, K.; Peters, G.; Bouckaert, G.; y Verschuere, B. (2004), *The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review*, *Public Administration and Development*, 24(2).

El capítulo tercero propone el caso del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Se realiza una descripción de las características del instituto como OCA, su marco jurídico y cómo ha producido evaluaciones a políticas y programas. Más adelante, el capítulo plantea el marco de comparación sobre la institucionalización de la evaluación a partir de tres modelos. Estos modelos se reconcilian bajo una perspectiva ecológica de la evaluación en tres niveles, macro, meso y micro, y en dos dimensiones: capacidad para hacer evaluaciones, y capacidad para usar evaluaciones.

En el capítulo cuarto se aborda una serie de alternativas y recomendaciones a partir de los hallazgos de la aplicación del marco de comparación en el contexto de Durango. Este presenta un conjunto de sugerencias según los elementos constitutivos del marco de comparación. Luego, el quinto capítulo ofrece las implicaciones del modelo de institucionalización que existe en Durango y cómo el resto de las entidades federativas puede aprender del caso para avanzar en sus propias agendas de evaluación. Al final se concluye los desafíos para la institucionalización prevalecen, pero el caso de Durango tiene el potencial de ofrecer una perspectiva para entender cómo ciertos arreglos pueden ser propicios para ciertos ámbitos de la evaluación. Las últimas secciones presentan los anexos y la bibliografía utilizada en esta investigación.

2. Definición y análisis del problema

La evaluación de políticas públicas es una función relativamente joven en el espacio político y administrativo del quehacer público. No así menos importante es que la evaluación ha ganado su espacio en el proceso de políticas públicas, con más éxito en algunas latitudes que en otras. El problema por analizar es la débil institucionalización de la evaluación de políticas públicas en el nivel subnacional. La demanda ciudadana por mejores políticas públicas, por mayor transparencia y acceso a la información ha propiciado el desarrollo de procesos de escrutinio público. La evaluación ha surgido como respuesta a estas demandas y a la necesidad por conocer si las políticas públicas están funcionando como deben, o bien, si están alcanzando los resultados comprometidos. Conviene delimitar el problema de la débil institucionalización. Luego, el espacio de la evaluación, su concepto y propósito.

2.1 Problema

Por el problema y desde un punto de vista institucional, las funciones de evaluación usualmente se han ubicado en agencias gubernamentales del Poder Ejecutivo de cada entidad federativa, para obedecer a la exigencia normativa por la evaluación.⁵ Pero la localización de la función de evaluación en el mismo ámbito donde se diseñan e implementan las políticas públicas la hace, al mismo tiempo, una actividad altamente endeble (Hatry, 2012), y la evaluación requiere de un respaldo político y de recursos para operar (Krause, 2012). Una vez que el liderazgo político cambia, la función de evaluación corre el riesgo de relegarse a un segundo plano. En el peor de los casos, las capacidades en evaluación que pudieron haberse creado en un periodo de administración pública pueden perderse por los cambios y sustituciones de los funcionarios (Rubio, 2012).

Por otro lado, el andamiaje jurídico que sustenta la función de evaluación debe permear en la administración pública (Rubio, 2012). Si bien la Constitución federal obliga a la evaluación de los recursos públicos de las entidades federativas, y la legislación secundaria prevé que los recursos federales transferidos a estas deben ser susceptibles a la evaluación del desempeño, la

⁵ El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los recursos públicos deben estar sujetos a la evaluación del desempeño.

armonización legislativa en el nivel subnacional alrededor de la evaluación no ha ocurrido de manera homogénea.⁶ Algunos estados del país han modificado su normatividad para incluir la evaluación de los recursos públicos, pero solo algunos pocos han creado, de manera explícita, unidades encargadas de la evaluación del desempeño. Esto último se debe a las bajas capacidades financieras para poner en marcha oficinas de esta naturaleza y la inversión en capital humano que se requeriría. Esta situación es exacerbada casi al límite en el nivel municipal, donde prácticamente todos los municipios, salvo honrosas excepciones en las capitales de los estados, han desarrollado capacidades de evaluación (CONEVAL, 2021; SHCP, 2022).

Por lo anterior, el problema que se aborda en esta investigación es la débil institucionalización de la función de evaluación en el nivel subnacional con el propósito de entender los factores que juegan a favor de la institucionalización de la evaluación. Presentarlo como problema ayudará a precisar el estudio de caso en el estado de Durango. Se describe la forma en la que usualmente se mide la institucionalización de la evaluación en el nivel subnacional. Al final de esta sección, se profundiza en el dominio, el concepto y la importancia de la evaluación de políticas.

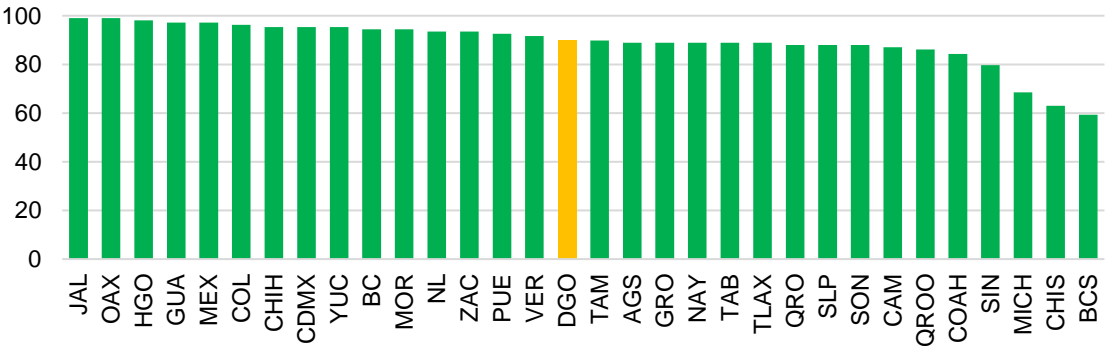
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) han desarrollado métricas para medir el avance en la implementación en las entidades federativas del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), y en la adopción de mecanismos de monitoreo y evaluación (MyE), respectivamente. Estas métricas recolectan información sobre el andamiaje jurídico que sostiene la evaluación en las entidades federativas, y sobre la implementación práctica de la evaluación en los estados. En ambas métricas, algunas de las entidades federativas han mostrado un avance notable en la dimensión de evaluación. El resto de las entidades federativas ha visto avances menos relevantes en las funciones de evaluación de políticas públicas.

⁶ Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El diagnóstico del avance de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas, que realiza el CONEVAL (2021), desarrolla estándares para la institucionalización de la evaluación a partir de dos componentes: uno normativo y otro práctico. Este diagnóstico recolecta y analiza información referente a la existencia de regulación alrededor de la política de desarrollo social, y sobre elementos de monitoreo y evaluación. Esta métrica también recolecta información sobre la política de desarrollo social en las entidades federativas, como la existencia de criterios para la creación de programas nuevos o de padrones de beneficiarios. Este diagnóstico concluye que, a pesar de los avances, persiste todavía un déficit en la información de desempeño sobre las políticas de desarrollo social. Afirma que la concepción de la función de evaluación desde el marco jurídico es un paso indispensable para avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de evaluación; sin embargo, durante las transiciones de gobierno, el capital humano junto con las capacidades que ha construido en evaluación tiene un alto riesgo de diluirse y de perderse (CONEVAL, 2021). En esta medición, Durango tiene un avance de 89.8% (ver Gráfica 1). Al respecto, Durango cuenta con un marco normativo que soporta al sistema de evaluación y de seguimiento a recomendaciones. Por el componente práctico, Durango realiza su función de evaluación a través del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, un organismo constitucional autónomo.

Gráfica 1. Avance en la dimensión Evaluación del Diagnóstico MyE de CONEVAL, 2021

Porcentaje

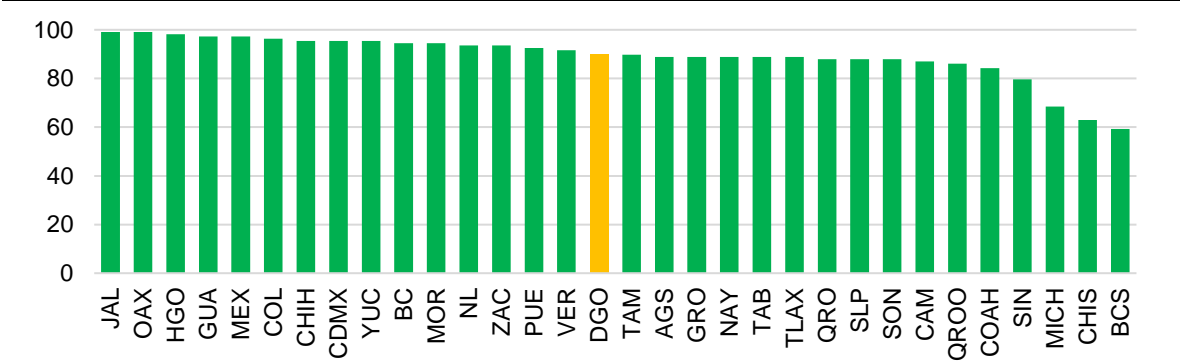


Fuente: CONEVAL, 2021.

Por su parte, el Diagnóstico sobre la implementación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño desarrolla una dimensión de Evaluación sobre los aspectos normativos y prácticos de su función. En promedio, las entidades federativas

tienen un avance del 85.7% sobre la base que la SHCP como componentes de una buena función de evaluación (SHCP, 2022). Esta valoración incluye aspectos como la existencia de un Programa Anual de Evaluación, su difusión, la existencia de modelos de términos de referencia para la realización de evaluaciones, la difusión de los informes de evaluación y la existencia de un mecanismo que permita dar seguimiento a la implementación de las recomendaciones de las evaluaciones. Bajo esta óptica, Durango tiene un avance del 95% en la dimensión de evaluación (ver Gráfica 2), por encima del promedio nacional (74.5%).

Gráfica 2. Avance en la dimensión Evaluación del Diagnóstico PbR-SED de SHCP, 2022
Porcentaje



Fuente: SHCP, 2022.

Según ambas valoraciones, en Durango existe una instancia dedicada a la evaluación, existe un marco jurídico que soporta a la evaluación y se generan algunos elementos y productos derivados de la propia práctica, tanto para la evaluación (programa anual de evaluación, modelos de términos de referencia, y la publicación de informes de evaluación) y para su uso (un mecanismo para el seguimiento a las recomendaciones). Estos hallazgos se acoplan solo parcialmente a la definición de Mackay (2012) sobre la institucionalización de la evaluación, la cual se refiere a la existencia de una instancia dedicada a la evaluación, y a una promoción para su uso deliberado en la mejora de políticas públicas, pero las métricas de SHCP y CONEVAL eluden la valoración o la inclusión de estándares de calidad en la elaboración de los informes de evaluación (Mackay, 2012).

Desde un punto de vista organizacional, la debilidad en la institucionalización de la evaluación ha dependido de la localización de la función de evaluación y su dinámica relacional entre las agencias gubernamentales donde operan las políticas públicas; todo esto influye en la

consolidación de un sistema de evaluación (Shepherd, 2012). Algunos estados han optado por crear unidades de evaluación en las dependencias encargadas de la administración de los recursos públicos: Secretarías de Finanzas, de Hacienda y homólogas. Otros han creado unidades de evaluación adscritas a las dependencias relacionadas con el desarrollo social. El resto de las entidades federativas ha elegido ubicar las funciones de evaluación en áreas del centro de gobierno, como las jefaturas de despacho o de gabinete. En menor grado, los estados se han recargado en sus áreas de planeación para incrustar las funciones de evaluación del Poder Ejecutivo. Otros pocos han emprendido reformas más ambiciosas para crear organismos constitucionales autónomos dedicados a las funciones técnicas de la evaluación. Este último es el caso para el estado de Durango (Red MyE, 2019).

Más aún, la debilidad en la institucionalización de la función de evaluación tiene entre sus causas al nivel de respaldo de los actores, de forma ambivalente, en la oferta y la demanda (Moynihan & Pandey, 2010). En el lado de la oferta es común encontrar en el nivel subnacional una baja calidad en la masa de especialistas en el análisis de política pública y de gestión pública para identificar las necesidades de evaluación y desarrollar mecanismos para la evaluación de los recursos públicos. Estos mecanismos incluyen la elaboración de un marco jurídico reglamentario de la evaluación, el desarrollo de metodologías de evaluación y la configuración de mecanismos que regulen la contratación de evaluaciones, o bien, del desarrollo de evaluaciones internas. La débil oferta también se debe a un débil mercado de evaluadores altamente profesionalizado en temas del desarrollo que abordan las políticas públicas (Rubio, 2012). Los evaluadores, ya sean consultores privados o investigadores vinculados con la academia, deben poseer habilidades únicas de investigación evaluativa y reconocer diferentes paradigmas de la evaluación de programas y políticas públicas (Mertens, 2019), lo que es muy difícil de procurar en el nivel subnacional. Estas habilidades profesionales deben acompañarse por habilidades interpersonales que propicien la construcción de diálogos significativos entre evaluador y evaluado.

Por el lado de la demanda, la debilidad en la institucionalización de la evaluación se debe a una cultura de evaluación incipiente y de orientación a resultados que guie poco el uso de información del desempeño, derivada de los procesos de evaluación (Moynihan & Pandey, 2010). Aunque en una sociedad cada vez más exigente por los resultados de sus gobiernos y que

llama a cuentas a sus gobiernos permita un entorno más favorable para la evaluación, en un entorno democrático, se ha visto que los legisladores demandan en bajo volumen procesos de evaluación a los gobiernos que supervisan, ya sea de orden estatal o municipal. Por ello, los congresos estatales forman parte de la demanda por evaluación al momento de llamar a rendir cuentas a las administraciones públicas por el uso de recursos públicos, pero también, demandan información de evaluaciones para informar la toma de decisiones en el proceso legislativo. Este tipo de demanda de información es usualmente baja en el nivel subnacional derivado de las capacidades burocráticas existentes en México (Cejudó et al., 2019).

La presencia de algunos de estos factores son una fuente de una débil institucionalización de la evaluación, que imprime el riesgo de provocar o exacerbar el dispendio de los recursos públicos, evitar la mejora de las políticas y de los servicios públicos que entregan los gobiernos, agravar procesos adversos de corrupción, y en general, empeorar el bienestar de la sociedad por malas decisiones gubernamentales (Cardozo, 2012).

2.2 Lo que se entenderá por evaluación de políticas

Scriven ha desarrollado una de las definiciones más holísticas que resalta la importancia de los valores subyacentes a la evaluación. Mertens (2019) rescata la definición de Scriven (1967) en su obra. Evaluación es la determinación del mérito, valor o significancia de un evaluando –ya sea proyecto, programa o cualquier otro objeto de evaluación–. Conviene entonces desempacar esta definición para aclarar la vista sobre las implicaciones de esta construcción. Mérito equivale a la absoluta o relativa cualidad de algo, ya sea intrínsecamente o respecto de determinados criterios (Mertens, 2019). Esto significa que ciertos objetos de evaluación tienen de suyo características intrínsecas valiosas para ciertos contextos; o bien, en función de algún criterio, como el desempeño de un objeto de evaluación al cual se le asigna un juicio de valor a partir de una base de comparación o estándar. Por otro lado, el valor de un objeto evaluado se entiende como el resultado de una evaluación en un contexto particular (Mertens, 2019). Este valor que se asigna en la evaluación implica un alto grado de entendimiento en el que el objeto opera bajo cierto contexto. Patton (2008) aclara la distinción de mérito y valor como mérito intrínseco y valor extrínseco. Por ejemplo, un programa de becas educativas tiene mérito para aquellos que logran concluir el nivel educativo; y tiene valor para una sociedad que aumenta su grado de escolaridad que, a su vez, le permite generar capital social.

Tabla 1. Definiciones de evaluación

Autor y año	Definición
Scriven (1969)	Es la determinación del mérito, valor o significancia de algo.
Weiss (1999)	Herramienta de investigación aplicada para asistir a las organizaciones y actores a mejorar sus planes, políticas y prácticas a favor de los ciudadanos.
Rossi, Lipsey & Freeman (2004)	valoración sistemática de la operación y/o resultados de un programa o de una política, comparado con un conjunto de estándares implícitos o explícitos, como medio de contribuir a la mejora de un programa o política
Fournier (2005)	Proceso de investigación aplicada para recolectar y sintetizar evidencia que culmina en conclusiones sobre el estado de las cosas, el valor, el mérito, la significancia o la calidad de un programa, producto, política, proyecto o plan. Las conclusiones implican un aspecto empírico sobre el objeto evaluado y uno normativo con el que se realizan juicios de valor.
Patton (2008)	Evaluación es la recolección sistemática de información acerca de las actividades, características y resultados de programas para hacer juicios de valor acerca del programa, para mejorar o desarrollar de mejor manera la efectividad del programa, para informar las decisiones acerca del futuro del programa y para incrementar el entendimiento del programa.
Morra-Imas & Rist (2009)	Proceso de determinar el valor o significancia de una actividad, programa o política, realizada tan sistemática y objetivamente como sea posible.
Trochim (2018)	Profesión que usa metodologías formales para proveer información empírica sobre objetos públicos –ya sean programas, productos o desempeño– en contextos donde se toman decisiones.

Fuente: elaboración propia.

Las definiciones de la tabla 1 destacan un componente de valor sobre el cual descansa el juicio evaluativo. Esto implica que la evaluación manifiesta una realidad de un objeto bajo el lente de ciertos criterios que se consideran valiosos y relevantes. La evaluación necesariamente implica puntos de comparación que se basan en marcos y supuestos axiológicos, ontológicos, epistemológicos y metodológicos (Mertens, 2019). Las sociedades y su dinámica así organizada enseñan a sus miembros matices sobre lo que se considera bueno o malo. También, los roles que juegan los individuos en las sociedades les permite asimilar de manera distinta las realidades según las experiencias y condiciones de las personas en contextos específicos. La evaluación incluso asume una carga epistemológica sobre la naturaleza de lo que se evalúa; es decir, cuál es la relación entre el proceso de evaluación y aquello que se pretende evaluar. Y la evaluación aborda supuestos metodológicos para decidir el mejor método de recolección de información

sobre aquello que se quiere conocer, y que, en parte, determinará el marco axiológico sobre el que se va a recargar el juicio evaluativo de valor. Así, no puede concebirse a la evaluación, o juicio evaluativo, sin alguna carga axiológica sobre lo que es valioso y por qué (Fitzpatrick et al., 2011; Gullickson & Hannum, 2019). En realidad, la definición de Scriven (1967) es generalmente la más adoptada por la comunidad de evaluación, y es tal vez, la más cercana a un consenso sobre el concepto de evaluación (Picciotto, 2011). Esta investigación incorpora esta definición a lo largo de los capítulos subsecuentes.

2.3 La importancia de la evaluación en el ámbito de políticas

Es útil entonces hacer el caso sobre la importancia de la evaluación. Esta plantea un marco de referencia para que los actores que diseñan, implementan, vigilan y financian políticas y programas públicos, a su vez definan, apliquen y usen la evaluación para influir en la toma de decisiones (Al Hudib y Cousins, 2021). Por ejemplo, una evaluación oportuna puede generar un entendimiento sobre el programa y si este tiene los elementos para generar el impacto esperado; o bien, una evaluación bien hecha aplicaría los métodos más apropiados para responder las preguntas importantes y de interés. Incluso, la evaluación puede propiciar el despliegue de mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso de recursos que financian esos programas, e informar decisiones sobre la continuación, el mejoramiento o cancelación de los programas (Al Hudib & Cousins, 2021; Mark & Henry, 2004; Trochim, 2018; Weiss, 1999).

La característica de mejora tiene que ver con los objetos de evaluación en la forma en que los programas están diseñados e implementados. Por un lado, las políticas y programas poseen buenas intenciones toda vez que pretenden generar cambios de comportamiento ante problemas socialmente relevantes. A pesar de las buenas intenciones, las políticas y programas toman rumbos, hasta cierto punto razonables, para alcanzar lo que dicen que van a lograr. Pero la realidad se impone cuando las buenas intenciones e intuiciones sobre las intervenciones públicas no necesariamente producen los resultados esperados. Puede ser el caso que las intervenciones hagan mano de teorías de cambio no muy bien alineadas a la verdadera naturaleza y causas del problema público; se asumen supuestos irreales que el contexto nunca va a concretar; o bien, prevalecen factores que complican la implementación de las políticas y

programas (Cejudo, Dussauge, y Pardo, 2019).⁷ Las intervenciones no bastan con decretarse, sino requieren de una buena gestión. Un programa que produce los resultados esperados, pero lo hace a altos costos sociales puede menoscabar las buenas intenciones de este. Y si los resultados valen la pena que se logren, es muy importante que los programas sean efectivos y eficientes. Ciertamente, hay muchas maneras en las que los programas y políticas pueden fallar, y sucede que no es poco. Por ello, es importante generar un entendimiento de los factores de éxito y de desviación de los resultados de las intervenciones públicas. Justamente, identificar los factores que permiten a las intervenciones ser efectivas y eficientes, o no, es una de las funciones de la evaluación.

Chelimsky (2015) realiza el caso de la necesidad de evaluar en un contexto como el norteamericano. Primero, la evaluación es un fuerte apoyo a la supervisión parlamentaria. Investido de autoridad soberana, el Congreso estadounidense tiene la capacidad de supervisar y vigilar las decisiones del gobierno federal; pero a menudo, esta labor puede no ser la más adecuada o suficiente en función de las exigencias de la ciudadanía. Por ello, la evaluación puede jugar un rol importante en el apoyo de la actividad supervisora del Poder Legislativo mediante la generación de información que dé cuenta sobre la efectividad y eficiencia de programas y políticas (Chelimsky, 2015). Segundo, el avance del conocimiento que producen las evaluaciones sobre lo que funciona y no funciona en política pública es de un valor inmenso para gobiernos que aspiran a generar valor público (Chelimsky, 2015; Moore, 1995). En tercer lugar, las agencias gubernamentales necesitan de márgenes de maniobra para dar respuesta a las necesidades y atender los problemas de la colectividad. El gobierno necesita capacidad evaluativa para traducir la información generada por las evaluaciones en posibles marcos argumentativos que guíen, en cierto grado, la toma de decisiones (Chelimsky, 2015). Finalmente, la evaluación posee un noble sentido democrático de transparencia. Cuando las evaluaciones publicadas reconocen el éxito o fracaso de las intervenciones públicas, al mismo tiempo promueven la honestidad de la acción gubernamental (Chelimsky, 2015). Esta

⁷ Los autores caracterizan los factores que dificultan la implementación de políticas para el caso mexicano. A saber, la inestabilidad de los regímenes de política, la baja institucionalización de burocracias profesionales y la ausencia de información sobre las acciones, productos y resultados de las políticas (Cejudo et al., 2019).

transparencia tiene el potencial de ser una fuente de poder estratégico y de convertirse en un catalizador de movimientos de apoyo (Merino, 2004).

A partir de este marco de soporte sobre la importancia de la evaluación, es posible clarificar el escenario en el que la evaluación va más allá de la determinación del mérito, valor o significancia de las políticas y programas (Chelimsky, 2015). En los asuntos públicos, la evaluación asume propósitos antes vistos como periféricos. El gobierno necesita de información si ha de producir valor público, y la población necesita resultados de sus gobiernos, al tiempo que estos igualmente se someten al escrutinio de sus gobernados. Con todo, el interés por la evaluación ha radicado en su potencial transformador; esto es, la generación de información sobre la calidad del diseño, la operación, la eficiencia y la efectividad de las políticas, la cual puede utilizarse en los procesos de decisión, y mejorar la efectividad de las intervenciones públicas. Se gobierna porque se está a disgusto de una situación social relevante para la colectividad. Es en esta función en la que los gobiernos asumen la búsqueda por aumentar la eficacia en la solución de problemas públicos, por usar con eficiencia los recursos públicos y por informar transparentemente su uso. Estas son razones que explican la relevancia de la evaluación (Cardozo, 2006).

Se ha hecho notar que la evaluación ha contribuido en los procesos de reformas administrativas de la gestión pública. Como un proceso reformista necesita de acción, Thoenig (2015) justo aborda la importancia de un enfoque pragmático de la evaluación; es decir, que la evaluación se acople a las necesidades y oportunidades de la acción reformadora. Los funcionarios públicos han asumido actitudes más abiertas hacia las oportunidades de mejora en problemas específicos de las políticas. Dice Thoenig (2015) que la evaluación es importante para apoyar los procesos de reformas a la gestión pública, a través de su oportunidad y sincronía con las necesidades de los funcionarios. Más aún, el fomento a la acción requiere de información deliberada (Thoenig, 2015) y orientada a su uso. En esta premisa, la evaluación ofrece información sobre el mérito o valor de una política contrastada en criterios previamente contruidos. Dice qué funciona bien de la política y qué no lo hace tan bien. Pero la dotación de información por sí sola no garantiza su utilización, ni la acción directa en función de lo que se haya aprendido sobre la política (Mark & Henry, 2004). Lo que vale la pena resaltar es que la movilización de agendas de reforma del sector público puede acarrear su combustible a través

de la evaluación de políticas. Los gobiernos siguen enfrentando demandas crecientes de sus ciudadanos para la resolución de problemas públicos, y la capacidad de respuesta a estos fijará su atención en la manera en cómo el sector público se transforma, se reconfigura a sí mismo y se vuelve más responsivo hacia los asuntos de la colectividad. La evaluación puede contribuir a llenar los espacios de oportunidad para las reformas. Y en el tema de esta investigación, la institucionalización de la evaluación tiene el potencial de jugar su rol como mecanismo catalizador de los procesos de reforma administrativa.

Con todo, conviene situar a la evaluación como la herramienta imperfecta para mejorar de tajo las políticas públicas, o la gestión pública. La evaluación tiene sus limitantes y hay que reconocerlas como tal. Por ejemplo, cada evaluación que genera hallazgos y recomendaciones asume valores jerarquizados sobre aspectos relevantes de la política. Aunque se pretenda evaluar todo lo relacionado con la intervención, todavía se tienen que hacer concesiones sobre los aspectos que realmente interesa evaluar. Luego, los informes de evaluación corren el riesgo de responder a ciertas necesidades de información cuyos hallazgos no necesariamente se alinean con las expectativas iniciales del ejercicio evaluativo; ya sea para satisfacer una curiosidad del evaluador, o porque la práctica evaluativa en algún momento perdió el rumbo. Por otro lado, la evaluación puede generar hallazgos incómodos sobre el diseño o implementación de una política, y lejos de propiciar un efecto influyente en la toma de decisiones alrededor de lo evaluado, la evaluación se convierte a sí misma en un ejercicio exploratorio, con valor disminuido. Es en este caso que el contexto en el que juega la evaluación permite si a la evaluación se le asigna un mayor valor y utilidad transformadora. Primordialmente, el contexto tiene que ver con la dinámica de la gestión pública, ni más ni menos (Cardozo, 2006). Y como redes de organizaciones de factores políticos, orgánicos, culturales varios, la administración pública y su contexto amplio condicionan el rol que puede jugar la evaluación. Reconocer las limitantes de la evaluación y asumir que esta no es una bala de plata para las deficiencias de las intervenciones públicas deben ser pasos importantes para desarrollar el caso sobre la institucionalización de la evaluación, que se abordará en los capítulos subsecuentes.

2.4 Lo que se entenderá por institucionalización

Por el lado de institucionalización, el concepto de instituciones puede tomar diferentes acepciones. La usual definición de North (1990) se refiere a las restricciones diseñadas por el

hombre que dan forma a la interacción humana, y vistas como si fueran las propias reglas de un juego competitivo. Por un lado, Levitsky (1998) identifica el concepto de institucionalización a partir de dos fenómenos: uno que tiene que ver con la infusión de valor; otro, con la rutinización de comportamientos. Esta investigación y el caso por la institucionalización se concentrará en este último fenómeno. Como rutinización de comportamientos, la unidad de análisis para la institucionalización es una colección de patrones de comportamiento dentro de la organización (Levitsky, 1998). Entonces, institucionalización se refiere a la rutinización de ciertas reglas y patrones de comportamiento (Levitsky, 1998).

Este enfoque es útil pues se concentra en la manera en cómo las conductas se convierten regulares y predecibles. North (1990) afirma que las instituciones disminuyen los grados de incertidumbre, pues proveen cierta estructura a la vida social (North, 1990). Análogamente, O'Donnell (1994) define a las instituciones como: «patrones regulares de interacción conocidos, practicados y regularmente aceptados» (O'Donnell, 1994). El arraigo de estos patrones de comportamiento produce efectos de restricción a la gama posible de opciones de los individuos; se vuelven salientes algunos costos, ya sean sociales, materiales o psicológicos, cuando se rompen las reglas socialmente aceptadas y dadas. Levitsky & Murillo (2009) refieren la medición de las instituciones en dimensiones de fuerza y estabilidad. Dicen: «las instituciones son estables al grado en el que sobreviven no solo el paso del tiempo, sino también los cambios en las condiciones». Siguiendo esta afirmación, Meng (2020) concluye que las instituciones son estables cuando están institucionalizadas. Esta estabilidad se materializa en equilibrios con los cuales los actores no poseen los incentivos a desviarse de las reglas (Meng, 2020).

Bajo esta óptica, Navarrete (2016) describe al nuevo institucionalismo como un planteamiento que enfoca su atención en las normas, recursos, símbolos, códigos y cultura que orientan el comportamiento de los actores. Profundiza en la importancia de las instituciones, pues determinan en cierto grado, cuáles son las rutas de acción y comportamientos esperados por los individuos en un contexto social (Navarrete, 2016). Bajo el nuevo institucionalismo, se insiste en el origen de las instituciones como precursor de los resultados; esto es, las acciones iniciales suelen propiciar los comportamientos individuales que luego son difíciles de revertir (Navarrete, 2016). Entonces, institucionalización implica la estabilización y rutinización de las conductas individuales en contextos sociales; las conductas se institucionalizan porque se

repiten, se dan como dadas, y hay expectativas más o menos racionales alrededor de su despliegue, en el sentido de que reducen la incertidumbre. Al final, institucionalización se apareja con la percepción de estructuras permanentes y regulares sobre el comportamiento social (Levitsky, 1998).

Dentro de la administración pública, la institucionalización de nuevas prácticas implica que la burocracia formada por funcionarios públicos empiece a balancear las presiones hacia el cambio de procesos y actitudes. Este balance se manifiesta a través de adaptaciones en las rutinas existentes para apropiar las nuevas reglas. Entre más adaptaciones se necesiten, más difícil la institucionalización se vuelve (Turner & Rindova, 2012). De acuerdo con Tolbert & Zucker (1996), la institucionalización sucede en un proceso de tres etapas: habituación, objetivación y sedimentación. En la primera, los funcionarios responden a la nueva práctica mediante el establecimiento de estructuras nuevas e independientes con políticas y procedimientos que la complementan. En la objetivación, la nueva práctica se ha difundido a lo largo de la organización mediante cambios en la manera en cómo se ponderan los costos, los riesgos y los beneficios, y a través del apoyo de un liderazgo a favor de su legitimación. En la última etapa, la nueva práctica queda institucionalizada debido a la poca o infructífera resistencia de grupos opositores, y en el transcurso del tiempo, las estructuras prevalecen y la práctica se entiende como adoptada totalmente (Tolbert & Zucker, 1996).

En esta búsqueda conceptual, se pretende asumir que la institucionalización implica el arraigo social de reglas de comportamiento. La predictibilidad y el orden que se pretende dar a partir de la institucionalización son características del arraigo de las reglas de la interacción social, que a su vez pretenden lograr ciertos objetivos. Las instituciones pretenden lograr objetivos (Brinks et al., 2019), los cuales pueden ser transformativos, en tanto pretenden cambiar el estado actual, o bien, conservativos, en tanto procuran mantener el *status quo* (Brinks et al., 2019). En el caso sucinto de evaluación, se pretende abordar su institucionalización inserta en las prácticas de la gestión pública, especialmente, subnacional.

Entonces, se puede hablar de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la medida en la que los actores, presentes en las diferentes arenas de la administración pública, valoran la función de evaluación como una que les permite alcanzar sus objetivos organizacionales y de política. Pero más bien, la literatura acepta que la institucionalización de la

evaluación se relaciona más con los patrones que la práctica evaluativa implica y cómo estos se estabilizan alrededor de reglas y prácticas rutinarias (Mackay, 2012). Las prácticas aquí se refieren al desarrollo de las evaluaciones mismas, al uso de la información que estas generan. Por su parte, las reglas, ya sean formales o informales (Helmke & Levitsky, 2004), tienen que ver con las normas que regulan el desarrollo de las evaluaciones y al uso de la información que generan, dentro y fuera del ámbito público. La evaluación, como institución, posee metas que pretenden cambiar y transformar el estado de las políticas públicas, y en general, de la gestión pública (Chelimsky, 2015; Thoenig, 2015).

La institucionalización de la evaluación se ha entendido como un proceso de establecimiento de un modelo sistemático de evaluación en el sector público. Se trata de la generación de arreglos administrativos y políticos en donde el arraigo de la evaluación es tal, que la práctica evaluativa no se demanda en una forma acomodaticia, sino que esta práctica se vuelve más permanente y sus resultados se valoran para producir efectos transformadores, tanto en el nivel de la política como de la gestión. Las prácticas acomodaticias y poco regulares de evaluación paulatinamente se convierten en rutinas; cuando estas rutinas prueban ser exitosas para propósitos de conservación o de transformación (Brinks et al., 2019), se materializan en instituciones formales. Entonces, se puede asumir que un sistema de evaluación es aquel en donde la evaluación forma parte de un ciclo regular de las políticas, y se desarrolla de forma metodológicamente robusta para propiciar que sus resultados se usen en los procesos de decisión e informarlos a la sociedad (Lázaro, 2015).

Mackay (2012) propone un marco de referencia sobre cómo debería verse un sistema de evaluación. Afirma que el éxito de la institucionalización depende de tres factores: el uso intensivo de la información que producen las evaluaciones, la calidad de la información que generan las evaluaciones, y la sostenibilidad del sistema de evaluación ante cambios en la administración pública. En este marco se introduce la importancia de una función de evaluación resiliente ante los vaivenes políticos y administrativos de la función pública. La evaluación, como actividad investida de política, y a la vez, como actividad profesional técnica, debe ser capaz de navegar en el contexto y volverse relevante como actividad en la función pública para trascender los cambios de la administración pública (Al Hudib & Cousins, 2021). Esto es, cuando los regímenes políticos y de política pública cambian, la evaluación que permanece para

informar los procesos de decisión de interés público es una función que se ve a sí misma y hacia fuera como sólida, estable e institucionalizada. Sin importar el liderazgo de la administración pública, la evaluación juega su papel para decir con transparencia lo que funciona y no funciona tan bien, para informar posibles cursos de acción de las políticas públicas y para producir conocimiento global sobre las intervenciones gubernamentales (Chelimsky, 2015). Esta estabilidad puede apoyarse en una institución que lleva a cabo la evaluación, cuya composición y organización interna no se ve afectada por los cambios de régimen. Esto va a ser especialmente relevante para desarrollar el caso del estado de Durango, y se expondrá que esta estabilidad es una condición necesaria, pero no suficiente para hablar de la institucionalización de la evaluación.

Al mismo tiempo, Mackay (2012) habla sobre el uso intensivo de la información de la evaluación como condición de institucionalización. El proceso de uso de las evaluaciones ha sido materia de estudio por la comunidad de practicantes (Al Hudoba & Cousins, 2021; Cardozo, 2012; Fitzpatrick et al., 2011; Moynihan & Pandey, 2010; Patton, 2008; Pattyn et al., 2019; Thoenig, 2015; Trochim, 2018). El uso de las evaluaciones pretende generar procesos transformativos en la gestión pública y en el diseño y la implementación de las políticas públicas (Chelimsky, 2015). Justamente, el uso deliberado de la evaluación —no por presentarse a sí mismo como acomodaticio a principios simbólicos— sino como un proceso influyente que incorpora marcos argumentativos a los procesos de toma de decisiones, tiene el potencial de generar para sí mismo un arraigo en la gestión pública. El uso deliberado de los resultados de la evaluación tiene que ver con su valoración por las organizaciones. Estas la valoran como una función útil que vale la pena perseguir en forma de apoyo al logro de sus propias metas y objetivos organizacionales (Selznick, 1957).

3. Opciones y evidencia

En esta sección se abordarán los distintos factores que influyen en la institucionalización de la evaluación en el caso del estado de Durango, a partir de distintos marcos por los cuales se considera a la evaluación como una institución estable, relevante e influyente dentro del entramado de la función pública.

3.1 El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, Inevap, es un órgano constitucional autónomo concebido en la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango de 2013.⁸ El ímpetu por la práctica evaluativa visto en el nivel federal, a partir de las reformas políticas y administrativas, aterrizó en Durango como una respuesta a la demanda por una mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión del erario público, como parte de un proceso reformista a la Constitución estatal. Según el texto constitucional, el Inevap es el encargado de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas que se financian con recursos públicos en el estado de Durango, incluidos aquellos que se originan en los tres poderes del Estado, los 39 municipios y el resto de los órganos autónomos. El Inevap puede realizar evaluaciones con su propio personal o mediante evaluadores externos que se contraten para este fin.⁹

En 2014, el órgano legislativo decidió configurar la legislación secundaria alrededor de la práctica evaluativa que desarrollaría el Inevap. Esta norma recibió ingeniosamente el nombre de Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. En ella se fijaron los criterios técnicos que rigen la práctica evaluativa en el estado y la forma de organización del Instituto que se desprende a partir de su órgano máximo de autoridad, el Consejo General.¹⁰ Este consejo se conforma por tres consejeros propietarios, nombrados por el

⁸ El contexto imperante en el momento era uno que discutía la importancia de la especialización técnica en las funciones del Estado (Ruiz, 2017).

⁹ Todas las evaluaciones que realiza y coordina el Inevap se consideran externas toda vez que se realizan por una instancia ajena a donde operan las políticas y programas públicos.

¹⁰ Artículo 9 de la Ley que Crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.

Congreso del Estado, quienes permanecen 5 años en el cargo; la ratificación por otro periodo similar es posible. El primer Consejo tomó protesta en 2016, y de manera escalonada, se renovó en 2019, 2020 y 2021.

Tabla 2. Marco jurídico y normativo de la evaluación en Durango

Ordenamiento jurídico y normativo	Fundamento
Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	<p>Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente.</p> <p>[...]</p> <p>El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.</p> <p>[...]</p>
Constitución del Estado Libre y Soberano de Durango	<p>Artículo 142. El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas es el organismo encargado de medir y evaluar el desempeño de las políticas públicas, y de generar información para que los poderes y los gobiernos realicen un mejor diseño e implementación de sus programas y acciones. Tendrá facultades para evaluar las actuaciones de cualquier dependencia o programa estatal o gobierno municipal.</p> <p>El resultado de las evaluaciones se deberá considerar en el proceso de programación y presupuesto, a fin de propiciar que los recursos económicos tengan la mayor eficacia e impacto en el Estado.</p> <p>[...]</p>
Ley de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango	<p>Artículo 3. El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango tiene por objeto:</p> <p>I. Evaluar el desempeño de las políticas públicas y programas presupuestarios, por sí mismo o a través de evaluadores independientes, a cargo de los entes públicos obligados, favoreciendo el uso racional y optimización de los recursos públicos; y, el impulso del presupuesto basado en resultados.</p>

Tabla 2. Marco jurídico y normativo de la evaluación en Durango

Ordenamiento jurídico y normativo	Fundamento
	<p>[...]</p> <p>III. Generar la información para que los entes públicos obligados realicen un mejor diseño e implementación de sus políticas públicas y programa presupuestarios.</p> <p>[...]</p>
Estatuto Orgánico del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango	<p>Artículo 1. El presente ordenamiento es reglamentario de la Ley de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, es de observancia general y obligatoria para el personal y las diversas áreas del Instituto, y los Entes Públicos Obligados sujetos a evaluación y tiene por objeto regular las bases de organización, la estructura orgánica y atribuciones del Instituto; establecer los principios de evaluación de las políticas públicas y programas públicos en el estado; estructurar las bases a que se sujetarán los procesos de evaluación, los convenios de colaboración con las dependencias, entidades del gobierno del estado de Durango, ayuntamientos, Poderes y demás sujetos que establece la Constitución local para medir y evaluar el desempeño de las políticas públicas, y de generar información para que los anteriores realicen un mejor diseño e implementación de sus programas y acciones.</p>
Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango	<p>Primero. - Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer los métodos, directrices y bases para regular la evaluación de las políticas y de los programas públicos que operan los poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales, todos del estado de Durango.</p>
Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora	<p>1. El presente documento tiene por objeto:</p> <p>I. Establecer el proceso para el seguimiento que deberán observar los entes públicos evaluados, para validar la formulación y la atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones, con el fin de contribuir a mejorar el desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios;</p> <p>[...]</p> <p>III. Definir los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, así como para su formalización.</p> <p>[...]</p>

Fuente: elaboración propia con información del H. Congreso del Estado de Durango y el Inevap.

Más recientemente, en mayo de 2022 se promulgó la Ley de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, que sustituyó a la anterior legislación, y careció de cambios sustanciales en el marco regulatorio de la evaluación en el estado. La nueva Ley solo fue un intento de técnica legislativa para ordenar y darle más precisión al articulado original. Y solo se indicaron nuevas responsabilidades, como la conformación de un panel consultivo como órgano de consulta técnica y de asesoría, y la presentación de un informe de resultados al H. Congreso del Estado, en forma de consideraciones para el proceso presupuestario. Al marco jurídico de la evaluación en Durango se le suma la existencia de lineamientos de evaluación¹¹ y de un Mecanismo para el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) que derivan de las evaluaciones que se fueron publicando en los primeros años de funcionamiento. Uno de los servidores públicos del Inevap afirma:

Al principio, [en el Consejo trataron de enmarcar la evaluación con varios instrumentos. Se publicaron unos lineamientos que dicen cómo debe realizarse la evaluación y de qué tipos hay. Más adelante, se fueron madurando otros instrumentos para darle certeza al proceso y al seguimiento de los resultados [...]] (Inevap, E1 2022).

Para operacionalizar el proceso de evaluación, la ley contempla la elaboración de un Programa Anual de Evaluación (PAE) que enlista las políticas y programas que se evaluarán durante el año, el tipo de evaluación y el plazo para la disponibilidad de los resultados finales. En palabras de uno de los funcionarios del Inevap:

[...] las evaluaciones se concertan con las dependencias y entidades de la administración estatal y de los municipios. Ellos nos envían las solicitudes de las evaluaciones que quieren realizar. Luego, [...] el Inevap desarrolla un ejercicio de evaluabilidad para determinar qué tan factible es, el mejor tipo de evaluación [...] y la probabilidad de que los resultados se utilicen al final.

¹¹ Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango.

El equipo concentra esta información y el Consejo decide si la evaluación se incluye en el PAE o se pospone (Inevap, E1 2022).

La elaboración del PAE implica el análisis de la viabilidad de realizar las evaluaciones. El Inevap despliega una estrategia que ha denominado “de evaluabilidad”, la cual persigue cuatro objetivos (Inevap, 2021): 1) identificar las razones para evaluar; 2) conocer las capacidades informativas de la intervención pública; 3) visualizar el enfoque y alcance más adecuado para la evaluación; y 4) valorar la probabilidad de que los resultados se utilicen. Este ejercicio ha servido para identificar los esfuerzos de evaluación y cómo el Inevap selecciona los programas que evalúa. Por medio de una entrevista a un miembro del Inevap, existe mayor detalle sobre este ejercicio:

La [...] evaluabilidad nos ayuda a identificar los programas que pueden ser evaluados (sic). Nos da información para saber las condiciones del programa, qué información tiene, cuáles son las necesidades de los programas [...] y las condiciones que pudieran permitir un buen uso de las recomendaciones. Según lo que haya encontrado el equipo, la información les permite proponer qué tipo de evaluación puede ser el más adecuado; por ejemplo, de diseño si el programa nunca ha sido evaluado o tiene pocos años operando [...] (Inevap, E2 2022).

El Inevap ha propiciado el desarrollo de metodologías propias para la realización de sus evaluaciones. Se han creado capacidades para la elaboración de términos de referencia y de preguntas de evaluación que propicien una mejor indagación en los aspectos cruciales de las intervenciones —ya sea en el diseño, en los procesos o de particularidades específicas que los gerentes de los programas desean conocer de sus intervenciones—. Al respecto, uno de los funcionarios del Inevap afirma:

[...] hemos apostado por la capacitación del equipo para que el instituto desarrolle sus propias metodologías. Hemos encontrado [...] que los gerentes de los programas necesitan respuestas a asuntos o temas que las evaluaciones más comunes no necesariamente abordan. [...] el equipo ha

desarrollado metodologías propias para ciertos temas como de servicios públicos municipales o de fondos federales (Inevap, E2 2022).

A lo largo de seis años de operación, el Inevap ha realizado más de 200 evaluaciones a políticas y programas públicos en el orden estatal y municipal. Su existencia ha propiciado el tránsito hacia una cultura de evaluación y una institucionalización de la función de evaluación en el territorio. Pero para hablar de una verdadera institucionalización, conviene enmarcarla con base en algunos referentes, y a partir de ahí, definir el alcance de esta institucionalización. Luego, se pretende ofrecer sugerencias y recomendaciones para propiciar un arraigo institucional de la función de evaluación en el caso de Durango.

Tabla 3. Evaluaciones realizadas por el Inevap por año, según tipo de ente público

Año	Organismo autónomo	Municipios	Poder Ejecutivo	Total
2017	1	2	20	23
2018	2	15	27	44
2019	1	22	27	50
2020		25	16	51
2021		23	11	34
2022	1 ^{1/}	15	10	26
Total	4	102	111	218

^{1/} se refiere a una evaluación a los Juzgados en Materia Civil del Primer Distrito Judicial del Poder Judicial del Estado de Durango.
Fuente: Elaboración propia con información de Inevap.

Según la información proporcionada por el Inevap, la institución ha coordinado y elaborado evaluaciones en el Poder Ejecutivo en varios temas. 35 de las 111 evaluaciones realizadas (31.53%) han sido en desarrollo social, las cuales han abordado asuntos de política vinculados con la carencia en la calidad y espacios de la vivienda (pisos, muros y techos firmes y cuartos adicionales) y los servicios básicos de la vivienda (acceso a agua entubada, drenaje, electricidad y combustible para cocinar y preparar alimentos). 32 evaluaciones (28.82% del total) han abordado temas educativos: becas, convivencia escolar, educación bilingüe indígena, educación especial, consejos técnicos escolares, formación y actualización docente y temas vinculados con la carrera de las maestras y los maestros (Inevap, 2022a). Una buena parte de

las evaluaciones en el Poder Ejecutivo han sido a programas de naturaleza federal, o bien, a intervenciones financiadas por gasto federalizado.¹²

En el ámbito municipal, el Inevap ha desarrollado 57 evaluaciones (55.88% del total) vinculadas con el desarrollo social, principalmente a aquellas intervenciones financiadas por gasto federalizado.¹³ 23 evaluaciones (22.54% del total) se han realizado a servicios públicos vinculados con el mandato del artículo 115 constitucional, como el servicio de agua potable, la gestión de residuos sólidos, el servicio de alumbrado público, el mantenimiento de áreas verdes y la construcción y rehabilitación de vialidades. En menor medida, el Inevap ha desarrollado evaluaciones relacionadas con intervenciones en desarrollo económico, educación y seguridad pública (Inevap, 2022a).

Incluso, el Inevap ha llevado a cabo evaluaciones de corte organizacional y de procesos a otros organismos autónomos considerados en la Constitución local. Las evaluaciones se han realizado en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango (TJAED), el Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango (IDAIP), la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) y el propio Inevap. A la fecha de esta investigación, el Inevap está elaborando una evaluación de procesos en los Juzgados en materia de lo Civil del Primer Distrito Judicial en el Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Durango. Todo esto habla del enorme mandato que el Inevap tiene para desarrollar su función de evaluación (Inevap, 2017, 2018, 2019, 2022b).

En total, los informes de evaluación del Inevap han generado más de 1,218 recomendaciones. Estas recomendaciones de política se enmarcan bajo un Mecanismo de Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Este documento legal establece la

¹² El gasto federalizado en el gobierno del estado de Durango incluye los fondos de aportaciones federales del Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, y de los convenios de reasignación y de descentralización que los Ramos Administrativos del gobierno federal administran en las entidades federativas (Salud y Educación principalmente).

¹³ Las intervenciones municipales de desarrollo social financiadas por gasto federalizado incluyen aquellas financiadas por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS-FISM), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (FORTAMUN), ambos del Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y el extinto Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (Fondo Minero), a cargo del Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

forma en cómo el Inevap da seguimiento a las recomendaciones que eventualmente los responsables de los programas decidan adoptar. El mecanismo prevé diferentes categorías de recomendaciones (diseño, indicadores, procesos, capacitación, cobertura, evaluación) y permite a los responsables de los programas evaluados reaccionar a las recomendaciones propuestas. Con este instrumento se intenta promover el uso instrumental de la evaluación; pero los resultados más bien han sido mixtos. De las recomendaciones que el Inevap ha emitido, solo 1,030; es decir, un 85% se han atendido efectivamente. Uno de los funcionarios comenta que:

[...] hemos intentado que las recomendaciones no queden solo en buenas intenciones. Se ha intentado involucrar a los titulares y presidentes municipales en la discusión de las recomendaciones. [...] en algunos hemos tenido bastante éxito [...]; [...] en otros no tanto. Con el mecanismo que hemos implementado, se ha propiciado que la atención a las recomendaciones [derivadas de las evaluaciones] sean por un convencimiento de hacer mejor las cosas [...]. Pero nos hemos dado cuenta de que, en algunos casos, no en todos, las recomendaciones se pueden atender en el papel, pero la realidad del programa o las prácticas que había que cambiar continúan. [...] en el peor de los casos hacen simulación, o de plano, ya no contestan nuestros llamados (Inevap, E3 2022).

El Inevap reconoce que el carácter no vinculatorio de la evaluación permite generar una mejor actitud hacia ella. El Inevap prefiere que las recomendaciones sean no vinculatorias, aunque la ley lo prevea. De acuerdo con el Inevap, se piensa que las recomendaciones vinculatorias tendrían un efecto negativo en la actitud hacia la evaluación y se crearían demasiadas resistencias; de cualquier manera, las implicaciones o castigos negativos de no cumplir las recomendaciones no están consideradas en la ley. Al respecto, uno de los funcionarios comenta:

Preferimos que las recomendaciones no sean vinculantes. Si lo fueran, corremos el riesgo de que los responsables de los programas nos digan: “parece que usted lo sabe hacer mejor que yo, entonces siéntese usted en mi lugar y opere el programa”. [...] [existe] un acuerdo de que las recomendaciones deben no ser obligatorias; más bien, tenemos que trabajar

con el proceso de cada evaluación para convencerlos de las bondades de las recomendaciones [...]. Al final ellos [los gerentes de los programas] deben decidir cuáles recomendaciones toman y cuáles no (Inevap, E4, 2022)

3.2 Marco de comparación

A la propuesta de Mackay (2012) sobre su modelo de institucionalización de la evaluación en tres vías: 1) el uso intensivo de la información de las evaluaciones en el ciclo de políticas públicas; 2) la información se encuentra soportada por altos niveles de calidad; y 3) la función de evaluación se sostiene y trasciende los periodos políticos-administrativos de un gobierno, se suma la de Heider (2016). Se habla de institucionalización en función de una teoría de cambio. Esto es, la función de evaluación debe agregar valor más allá de la propia realización de las evaluaciones como bien público. Esta teoría de cambio propone cinco hitos: 1) evaluabilidad, que se refiere a un enfoque orientado a la comprensión de los objetos de evaluación y el régimen de políticas en el que operan; 2) el desarrollo de evaluaciones, asistido por la capacidad para usar la evaluación, crea un mayor entendimiento y aprendizaje institucional sobre lo que funciona y no funciona en política pública; 3) a partir de una capacidad para hacer evaluación, se genera una credibilidad institucional en donde las evaluaciones se desarrollan con ciertos estándares de calidad; 4) lo anterior alimenta a un sistema de evaluación que produce evaluaciones e información de desempeño que propicia una gobernanza informada; y 5) la probabilidad de políticas públicas más efectivas aumenta en la medida que se toman decisiones basadas en la evidencia a partir de las evaluaciones (Heider, 2016).

Este marco es propicio verlo desde una perspectiva ecológica de la evaluación. Al Hudib & Cousins (2021) incorporan un modelo ecológico en un macro, meso y micro nivel. Para que la evaluación prospere, en el macro nivel debe existir un contexto político, social, cultural y económico habilitador de fuerzas que provean combustible a la función de evaluación. En el meso nivel, los autores mencionan dos tipos de capacidades: para hacer evaluaciones y para usar evaluaciones. En el micro nivel y en cada capacidad se asumen los roles que juegan los diferentes actores en el ecosistema (Al Hudib & Cousins, 2021). Todo este marco es de utilidad para caracterizar esos factores propicios para la institucionalización de la evaluación y analizar el grado en el que el caso de Durango se encuentra. Esta investigación hace énfasis en el nivel

meso y micro del marco ecológico, toda vez que la caracterización del contexto político, social, cultural y económico exceden los alcances técnicos de este trabajo.

Figura 1. Marco ecológico de un sistema de evaluación

Niveles	Variables que intervienen	
Macro Contexto	<ul style="list-style-type: none"> Contexto (político, social, cultural y económico) Características de la política de evaluación (contenido y tipo) 	
	Capacidad para Hacer Evaluación	Capacidad para Usar Evaluación
Meso Organización	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de evaluación Liderazgo Cultura de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> Integración de la evaluación en los procesos de toma de decisión Propósito de la función de evaluación
	Capacidad para Hacer Evaluación	Capacidad para Usar Evaluación
Micro Actores	<ul style="list-style-type: none"> Rol del evaluador Relaciones interpersonales 	<ul style="list-style-type: none"> Involucramiento de actores Aprendizaje

Fuente: traducción libre de Al Hudib & Cousins (2021).

En la lógica de estos modelos de institucionalización de la evaluación, y en función de la situación que guarda la función de evaluación en Durango, es posible caracterizar los factores en curso en un cierto nivel de avance. Por la capacidad de hacer evaluaciones, Durango cuenta con un organismo constitucional autónomo encargado de realizar las evaluaciones. Adicionalmente, se realiza un análisis de evaluabilidad que permite seleccionar las evaluaciones que se llevarán a cabo. En mediana medida, los evaluadores del Inevap han desarrollado sus capacidades para desarrollar evaluaciones bajo un enfoque pragmático, pero aún falta avanzar. Luego, el fomento a la cultura de evaluación transita a pasos lentos, principalmente debido a la poca presencia de los productos del Inevap en la agenda de los funcionarios públicos, salvo excepciones muy acotadas en algunas dependencias de la administración pública. Por la capacidad de usar evaluaciones, las características programáticas de las entidades federativas que se financian con transferencias federales hacen más proclive el desarrollo de evaluaciones de la implementación. No obstante, existe todavía una baja estabilidad en el régimen de políticas

y una débil capacidad burocrática —por la inexistencia de un servicio civil de carrera en el gobierno estatal y en el de los municipios— que permita soportar una relativa demanda en el uso de información del desempeño, como la que generan las evaluaciones. En el sentido de cultura de evaluación, todavía existen actitudes mixtas hacia la evaluación, que derivan en ansiedad hacia la evaluación, como el peor de los casos.

A través de una serie de entrevistas a personal del Inevap y otros funcionarios del orden estatal y municipal se profundizó en algunas cuestiones vinculadas con los modelos de institucionalización expuestos más arriba. Se realizaron entrevistas a los consejeros del Inevap, tanto en funciones como exconsejeros, para caracterizar su visión respecto del rol que ha jugado el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango en la institucionalización de la evaluación en el sector público. Al mismo tiempo, se realizaron entrevistas a funcionarios vinculados con la operación programas que han sido evaluados, y de los cuales, se espera al menos un uso de las evaluaciones a través de la operacionalización de los ASM derivados de los informes de evaluación.

Tabla 4. Modelos de institucionalización de la evaluación		
Mackay (2012)	Heider (2016)	CONEVAL (2019)
	Selección de evaluaciones – evaluabilidad	
Uso intensivo de información en el ciclo de políticas	Aprendizaje institucional	Impulso al uso de evaluaciones
Información de evaluaciones está soportada por altos niveles de calidad	Credibilidad institucional	Criterios y estándares de evaluación
Función de evaluación que trasciende periodos políticos-administrativos		Instancia dedicada y asignación de recursos a la evaluación
	Gobernanza informada	Promoción de la evaluación Difusión de resultados

Fuente: elaboración propia adaptado de Mackay (2012), Heider (2016) y CONEVAL (2019).

Para determinar el nivel de avance o institucionalización en el estado de Durango para las dimensiones propuestas por Mackay (2012), Heider (2016) y CONEVAL (2019), se operacionalizará una batería de 24 preguntas para guiar la caracterización y el nivel en las dimensiones. Desde el marco ecológico de Al Hudib & Cousins (2021), estas dimensiones abordarán las capacidades para hacer y usar evaluaciones, y se utilizarán criterios para

determinar las condiciones que deben existir para hablar de una institucionalización de la evaluación en Durango. Las preguntas orientadoras utilizadas se presentan en el Anexo 1. A partir de los criterios para determinar el nivel de institucionalización de cada dimensión, identificados en el Anexo 2, es posible identificar el nivel de institucionalización de la función de evaluación en Durango.

3.2.1 Selección de evaluaciones – evaluabilidad

Según la información proporcionada por el Inevap, el Instituto recibe solicitudes de evaluaciones de las políticas y programas a cargo de las dependencias y entidades del poder Ejecutivo, y en algunos casos, de los municipios. Usualmente, esta demanda es intensiva en evaluaciones de políticas y programas financiados por gasto federalizado. Estas solicitudes tienen que ver con la integración de evaluaciones en el Programa Anual de Evaluación (PAE) que emite el Inevap. Pero parece que existe un incentivo a incluir evaluaciones que serán revisadas posteriormente por la autoridad fiscalizadora en materia de gasto federalizado.¹⁴ Así lo refiere uno de los funcionarios:

[...] las evaluaciones que nos solicitan son usualmente de programas o fondos federales. [...] Como la EASE [entidad fiscalizadora de Durango] o la ASF [Auditoría Superior de la Federación] solicita (sic) las evaluaciones que se hayan realizado cuando audita los fondos o programas federales, las dependencias y entidades nos solicitan más evaluaciones [...] (Inevap, E3 2022).

Para decidir la incorporación de las evaluaciones en el Programa Anual de Evaluación, el Inevap realiza una valoración de evaluabilidad con el que pretende determinar el propósito y tipo de evaluación más adecuado. En esta valoración de evaluabilidad, explicado más arriba, da la ocasión para decidir el enfoque más adecuado de la evaluación y acordar con el programa los objetivos de la evaluación. La decisión se basa en criterios definidos por la valoración de evaluabilidad que el Inevap ha diseñado, a partir de los siguientes criterios: la calidad de la

¹⁴ En el caso de Durango, la Entidad de Auditoría Superior del Estado (EASE) realiza auditorías coordinadas con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al gasto federalizado.

intervención (si existe certeza de los responsables sobre el diseño y la implementación); la disponibilidad de la información (si existe información sobre el diseño y la implementación); y el contexto institucional (si existe consenso sobre la intervención pública y la probabilidad de que las recomendaciones de la evaluación se utilicen es razonable) (Inevap, 2021).

El Inevap desarrolla sus propios modelos de Términos de Referencia. El equipo del Instituto afirma que la valoración de evaluabilidad les ha permitido detectar *ex ante* las necesidades de información para definir preguntas de evaluación particulares en los modelos de Términos de Referencia. Se han adaptado los modelos que CONEVAL y SHCP han diseminado. En palabras del equipo, la construcción de estos modelos propios ha obedecido a una lógica de separarse de los modelos tradicionales de evaluación, con el propósito de generar un aprendizaje sobre las necesidades de información y de la implementación en general, especialmente cuando los programas se financian con recursos federales y la eficacia de la política pareciera depender de la implementación en el nivel subnacional.

No obstante, no existe evidencia en el ecosistema de evaluación de Durango para afirmar que los actores distintos a las dependencias y entidades que ejecutan las políticas y programas demandan o solicitan evaluaciones de políticas y programas públicos. Los legisladores locales, los regidores en los ayuntamientos, los medios de comunicación y la sociedad civil en general no han solicitado evaluaciones al Inevap respecto de asuntos públicos de interés. En palabras de uno de los funcionarios:

No hemos recibido solicitudes de evaluaciones provenientes de otros sectores. [...] Como la evaluación es un tema muy técnico, no todos entienden en qué consiste. [...] en algunos casos, algunos legisladores o medios de comunicación preguntan sobre algunos informes de evaluación que les son de interés, pero nada más (Inevap, E2 2022).

Por lo anterior, la dimensión que tiene que ver con la selección de evaluaciones y la evaluabilidad tiene un avance medio en Durango, toda vez que solo 4 de 5 preguntas fueron respondidas satisfactoriamente para propiciar un adecuado entorno favorable a la institucionalización de la evaluación. La selección de evaluaciones tiene que ver con las capacidades para determinar el mejor enfoque de evaluación que necesita cada intervención,

con el objetivo de propiciar su uso hacia la mejora. Si bien existe un avance en los últimos años, aún existe una brecha que atender para propiciar que el resto de los actores estén involucrados en el ecosistema de evaluación. Este enfoque es relativamente importante para propiciar la selección de evaluación. Por el lado de la capacidad para usar evaluaciones, en las entidades federativas existe una demanda implícita sobre evaluaciones relacionadas con el gasto federalizado; esto es, la normativa federal obliga la realización de evaluaciones a los recursos federales transferidos a los estados. Esto significa que la selección de evaluaciones para cierto tipo de evaluaciones puede venir más en automático; pero se sugiere especial atención sobre los tipos de evaluación que se pueden realizar. Por ejemplo, en los estados hace más sentido realizar evaluaciones de la implementación de la oferta institucional que proviene del nivel federal que realizar evaluaciones sobre el diseño, toda vez que los estados tienen poca o nula influencia en movilizar propuestas reformistas al diseño de políticas federales que se materializan en niveles de gobierno inferiores. Este marco contribuye a que la dimensión de evaluabilidad para la capacidad de usar evaluaciones se encuentre relativamente estable, en tanto el marco federal se mantenga para propiciar la evaluación de recursos federales transferidos en los estados.

3.2.2 Uso intensivo de información; aprendizaje institucional; e impulso al uso de evaluaciones

Por la información a la que se tuvo acceso, existen mecanismos para propiciar el uso de los resultados de las evaluaciones en Durango. El marco jurídico que soporta a la evaluación en la entidad cuenta con previsiones constitucionales para propiciar el uso de los resultados de las evaluaciones, tanto en el ciclo de política¹⁵ como en el proceso presupuestario.¹⁶ Más aún, el Inevap ha publicado un Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) con el que se pretende guiar a los responsables de los programas evaluados sobre el horizonte de uso y el marco institucional para propiciar el uso de los resultados.

El propio mecanismo prevé la generación de planes de mejora al interior de las organizaciones en donde habitan las políticas y programas evaluados. En primera instancia, las

¹⁵ Artículo 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

¹⁶ Artículo 159 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

recomendaciones se negocian entre la organización evaluada y el Inevap para decidir el curso de acción, en función de la factibilidad técnica, política y presupuestaria de las recomendaciones. Luego, se elaboran planes de mejora los cuales se suscriben de común acuerdo. En palabras de uno de los servidores públicos:

[...] las recomendaciones se concertan entre las dependencias y el Instituto; ellos (los programas) deciden qué recomendaciones aceptan y se definen los responsables de llevarlas a cabo. (Inevap, EI 2022).

No obstante, no existe evidencia de que la interfaz evaluador-evaluado propicie el involucramiento de los actores para generar y usar los resultados de las evaluaciones para todos los casos. Durante el proceso de evaluación, los evaluadores del Inevap siguen modelos de Términos de Referencia para contestar las preguntas de evaluación. Cada evaluador ha generado su propio entendimiento de cómo administrar un proceso de evaluación (entre equipo, recursos y abordaje metodológico). En algunos casos, el enfoque de evaluación ha avanzado hacia uno más participativo para fomentar una mayor apropiación de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones. El enfoque que prevalece es uno orientado hacia un paradigma post-positivista sobre los resultados alcanzados del programa; pero no se identificó evidencia de un mayor énfasis en el paradigma pragmático o constructivista en el proceso de evaluación en Durango (Mertens, 2019).

Tampoco se encontró evidencia de que las instancias que participan en la formulación, análisis, discusión y aprobación del presupuesto de egresos del estado de Durango utilicen información derivada de las evaluaciones. En el mejor de los casos, la información ayuda a retroalimentar el diseño y la implementación de las políticas y programas; pero no se encontró evidencia de que las recomendaciones o hallazgos de las evaluaciones hayan servido para guiar la asignación de recursos públicos desde la autoridad hacendaria en el estado (Secretaría de Finanzas y de Administración) o en el Poder Legislativo. La recientemente promulgada Ley de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango prevé la presentación de un documento que contenga consideraciones presupuestarias al H. Congreso del Estado de Durango. Los resultados de este producto están por verse todavía.

Análogamente, el uso de las evaluaciones no ha trascendido fuera del ámbito de las propias organizaciones que operan las políticas y programas evaluados. En Durango, no es posible afirmar la existencia de evidencia relevante alrededor del uso de la información de las evaluaciones por la sociedad civil y los medios de comunicación. En algunos casos, los medios de comunicación han utilizado la información de las evaluaciones como intento para hacer salientes algunos asuntos públicos o alimentar narrativas alrededor de temas de coyuntura. Con todo, los medios no han guiado necesariamente la discusión de asuntos públicos a partir de la información contenida en las evaluaciones del Inevap. Adicionalmente, ante la ausencia de un servicio civil o profesional de carrera, la baja estabilidad en el aparato burocrático del sector público ha limitado la apropiación de los resultados de las evaluaciones, especialmente en los municipios, donde las administraciones cambian cada tres años. Uno de los funcionarios comenta que:

[...] existe un reto cuando cambian las administraciones; hay que empezar de nuevo y explicarles quiénes somos, qué hacemos. [...] las evaluaciones pueden servir para que [los funcionarios] conozcan lo que se venía haciendo en sus dependencias y municipios (Inevap, E3 2022).

Por lo anterior, la dimensión relativa al uso de información, aprendizaje institucional e impulso al uso de evaluaciones solo tiene un nivel bajo, toda vez que se pudieron contestar afirmativamente dos de las preguntas de referencia contempladas para esta dimensión. En Durango, el uso de la evaluación y la presencia de un entorno habilitador para este son todavía asuntos en construcción. Con esto, parece ser que la existencia de un marco jurídico e institucional para la evaluación no es suficiente para propiciar el uso de los resultados de la evaluación. El cambio en de funcionarios afecta el curso de algunos procesos de evaluación, y limita la apropiación de los resultados y su potencial uso para mejorar los procesos en las políticas públicas. Esto último es especialmente relevante ante la ausencia de rutinas, normas y reglas en la gestión pública para la formulación e implementación de políticas públicas, especialmente en el ámbito municipal, donde las capacidades institucionales suelen ser limitadas.

3.2.3 Información de evaluaciones soportada por altos niveles de calidad; credibilidad institucional; y criterios y estándares de evaluación

Para operacionalizar esta dimensión es importante que la función de evaluación este soportada en un marco de criterios que permita la producción de informes de evaluación de relativa calidad. Esto es, a informes elaborados de manera rigurosa y capacidad analítica que permita la identificación de hallazgos relevantes, que a su vez, alimenten marcos argumentativos alrededor de recomendaciones de política (Shepherd, 2012). Por ello, se encontró evidencia de que el Inevap realiza valoraciones a los informes de evaluación en colegiado para determinar la calidad de los informes de evaluación. Estos criterios incluyen la suficiencia de las respuestas a las preguntas de evaluación, al apego en el modelo de Términos de Referencia, a la pertinencia del abordaje metodológico de la evaluación —si las entrevistas u otras estrategias de investigación cualitativa, así como el análisis estadístico se realizaron adecuadamente.

Por otro lado, el Inevap cuenta con 25 personas, de las cuales, solo 13 están adscritas directamente al área de evaluación de la organización. Cada una de ellas ha construido capacidades en evaluación, en función de sus diferentes perfiles de formación. 7 de ellas tienen formación en economía, el resto en otras disciplinas vinculadas con la administración y la gestión de procesos como ingenierías. El personal adscrito al área de evaluación está involucrado en el proceso de evaluación y se han generado dinámicas informales como la creación de grupos de trabajo para abordar diferentes desafíos en las evaluaciones. El personal del Inevap ha asumido un rol de fluidez epistémica para conformar equipos multidisciplinarios para el desarrollo de evaluaciones; pero aún falta mejorar. Por ejemplo, para desarrollar evaluaciones en los organismos operadores de agua en los municipios, es útil que el equipo evaluador se conforme por ingenieros expertos en procesos, así como de economistas para analizar la producción de agua, la demanda del servicio y realizar el análisis tarifario que permite al organismo operador tener un punto de equilibrio entre sus ingresos por el servicio de agua y los costos de operación.

El Inevap igualmente ha propiciado una estrategia de capacitación y de entrenamiento para el desarrollo de evaluaciones. El personal adscrito ha tomado cursos en métodos cuantitativos, métodos cualitativos, análisis geoespacial, medición multidimensional de la pobreza, evaluación de impacto y gestión de proyectos. Anualmente, se genera un programa de

capacitación a partir de la elaboración de un diagnóstico de necesidades. No obstante, se han encontrado desafíos y brechas de capacitación en algunos rubros. Uno de los funcionarios refiere:

Afortunadamente, hoy en día es más fácil tener acceso a programas de capacitación más sofisticados en línea [...] como el análisis estadístico, evaluación participativa y de corte más cualitativo. [...] el presupuesto asignado al instituto determina qué capacitaciones podemos llevar a cabo con nuestro personal, incluido el de nuevo ingreso. Algo que nos falta es mejorar en la redacción para comunicar mejor los informes. [Las evaluaciones] suelen estar cargadas de lenguaje muy técnico, pero a la hora de comunicar se complica [...] (Inevap, E2 2022).

Sin embargo, no se encontró evidencia de que el equipo adscrito al área de evaluación cuente con todos los elementos para dirigir el proceso de evaluación hacia un paradigma orientado al uso. No todo el personal está familiarizado con el paradigma constructivista u orientado al uso de las evaluaciones de Mertens (2019). En parte, esto se debe a que en México la oferta de formación más avanzada en temas de evaluación es una en crecimiento. Especialmente en Durango, no se cuentan con programas de estudios profesionalizantes dirigidos y enfocados a la evaluación. Sólo algunos programas educativos están vinculados con la formación en economía, ciencias políticas, políticas y administración públicas (UJED, 2016). En el mejor de los casos, se ofrecen programas vinculados con posgrados en administración pública, pero con cierta distancia hacia el análisis de políticas públicas y, por ende, de la evaluación. El Inevap reconoce que debe invertir más aún en la generación de capacidades de su personal, pero el presupuesto asignado a este rubro es una limitante para seguir incrementando las capacidades en evaluación.

Con todo, el nivel de en esta dimensión de institucionalización es medio. Solo tres preguntas se contestaron satisfactoriamente y con evidencia. Si bien el Inevap ha desarrollado capacidades para realizar evaluaciones poco convencionales como evaluaciones a servicios públicos municipales o de desempeño organizacional, se observa una brecha en las capacidades del equipo para desarrollar evaluaciones orientadas al uso. Estos hallazgos confirman lo observado en la dimensión anterior referente al impulso al uso de las evaluaciones. En la medida

en la que se generen capacidades para facilitar evaluaciones, se involucre más a los funcionarios públicos y gerentes de los programas, se podría avanzar, en principio, a un mejor desarrollo de evaluaciones más significativas e influyentes. Esto debe pasar primero por un proceso de generación de capacidades para discernir y facilitar evaluaciones de corte más participativo en Durango.

3.2.4 Función de evaluación que trasciende periodos políticos-administrativos; credibilidad institucional; instancia dedicada a la evaluación y asignación de recursos a la evaluación

En Durango existe un mandato constitucional explícito para la evaluación. Por un lado, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango establece la evaluación de lo que se financia con recursos públicos como el punto de partida hacia la mejora de políticas y programas públicos. El mismo texto constitucional prevé una instancia pública para desarrollar estas evaluaciones a través de un organismo constitucional autónomo (OCA), el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Recientemente, se promulgó la Ley de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango para enmarcar el proceso de evaluación, sus propósitos y dominios en el sector público. Con el mandato constitucional, el Inevap puede evaluar todo lo que se financia con recursos públicos en los tres poderes, el resto de los organismos constitucionales autónomos y los 39 municipios de Durango.

El Inevap, como organismo constitucional autónomo, es el encargado de coordinar y normar la función de evaluación de políticas públicas en Durango. La figura autónoma de la organización le permite asumir un rol independiente de la evaluación. En contraste, otras entidades federativas han desarrollado modelos de evaluación dentro del Poder Ejecutivo, pero estas difícilmente pueden ser enmarcadas en un mandato autónomo e independiente. Parecer ser que la figura autónoma del Inevap y cómo está concebida desde el texto constitucional, le permite al instituto investirse de una mayor autoridad para generar análisis y evaluaciones más independientes, que de otra forma pudieran estar en riesgo de ser realizadas dentro del Poder Ejecutivo, es decir, donde ocurren las evaluaciones.

Más aún, el Inevap posee un diseño desde su liderazgo que le permite trascender periodos de cambios políticos y administrativos. El órgano máximo de autoridad está conformado por un

órgano colegiado, en forma de un Consejo General de tres miembros. Estos son electos por el H. Congreso del Estado como prerrogativa en el resto de OCA en Durango. El encargo de cada consejero dura cinco años, independientemente del periodo político o transición gubernamental que pudiera afectar la autonomía del Inevap. Se reconoce que este diseño propicia estabilidad y trascendencia a la función de evaluación (Mackay, 2012; Pattyn et al., 2019; Picciotto, 2011, 2013), la cual ayuda a minimizar los riesgos inherentes al cambio político o de régimen en la gubernatura o en el propio órgano legislativo.

Al ejercer recursos públicos, el Inevap posee financiamiento para realizar las evaluaciones. Estas se pueden realizar por personal del Inevap, a través de un grupo de evaluadores, o a través de evaluadores externos y profesionales. Estas últimas se pagan con el presupuesto de cada programa. Mediante una entrevista, se identifica que una de las ventajas de este modelo es la posibilidad de asignar evaluaciones que rebasan la capacidad del equipo del Inevap en diferentes temáticas, ámbitos y dominios de política pública.

Los municipios difícilmente pueden pagar el costo de evaluaciones [...] La ventaja del Inevap es que puede realizar las evaluaciones en municipios sin que ellos tengan que desembolsar dinero. [...] no solamente están cumpliendo el marco jurídico sobre la evaluación, sino también tienen la oportunidad de mejorar los programas y servicios públicos que ofrecen. (Inevap, E4 2022).

Con todo, se puede afirmar que el nivel en esta dimensión de institucionalización es alto, toda vez que las preguntas de referencia se contestaron afirmativamente y con evidencia. Mackay (2012) subraya la importancia de una institución explícitamente dedicada a desarrollar evaluaciones que sea sostenible en el tiempo; soportada, en principio, por un marco jurídico amplio pero explícito (ver tabla 2). También, Picciotto (2013) afirma la importancia de una evaluación independiente ayuda a mejorar el desempeño en las organizaciones. Al contrario, la autoevaluación carece de la distancia necesaria para realizar valoraciones objetivas, en detrimento de la calidad. Al mismo tiempo, el riesgo de captura de los productos de la evaluación hacia intereses localizados es muy alto. Por ello, la evaluación independiente no solo subyace en la capacidad material del equipo que la realiza, sino también respaldada por un arreglo institucional que permita la creación de credibilidad en los hallazgos que contribuya a la mejora de las políticas y programas públicos. Pero ciertamente, la autonomía de evaluación no es

suficiente para hablar de institucionalización; evaluación independiente no significa en aislamiento (Picciotto, 2013). Se refiere a la oportunidad de construir alianzas significativas a favor de la evaluación, sostenibles en el tiempo, y que permitan la formación de vínculos para mejorar la influencia de la evaluación en los procesos de decisión.

3.2.5 *Gobernanza informada; promoción de la evaluación; difusión de resultados.*

Como el Inevap es el encargado de normar y coordinar la evaluación en el estado de Durango, este realiza una programación de las evaluaciones que se seleccionan cada año, al que se denomina, Programa Anual de Evaluación de las Políticas y Programas Públicos del Estado de Durango (PAE). El PAE se publica cada año para enmarcar los esfuerzos de evaluación que se realizarán durante el año, a partir de la estrategia de evaluabilidad que realiza el Inevap. Este PAE es aplicable a todos los programas seleccionados, por lo que las dependencias y entidades a cargo de estos programas pueden aprovechar el PAE publicado para cumplir con el artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. No obstante, existen oportunidades que se pueden aprovechar para asegurar la máxima publicidad de los esfuerzos de evaluación, particularmente para esta dimensión. Uno de los funcionarios del Inevap refiere:

El PAE se elabora en concertación con los programas [dependencias y entidades de la administración pública] y lo publicamos en el primer trimestre del año. Con la publicación, los entes obligados pueden aprovechar el documento para dar cumplimiento a la ley. [...] Hemos pensado [...] en dar una difusión distinta al PAE para involucrar a los diferentes actores en su conocimiento [...] (Inevap, EI 2022).

Al final de cada proceso individual de evaluación, el Inevap publica los informes de evaluación. Estos informes incluyen los resultados, hallazgos y recomendaciones que emanan del ejercicio evaluativo. Se reconoce que existen varios mecanismos institucionales que propician la publicidad de los informes de evaluación. En el nivel federal, tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Contabilidad Gubernamental obligan la publicación de los informes de evaluación a cada uno de los entes obligados a la norma; la segunda norma lo hace explícito para evaluaciones realizadas a intervenciones financiadas con

gasto federalizado, que es el caso de las entidades federativas. En Durango, la Constitución local, la Ley de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango establecen la publicación de los informes de evaluación que realiza el Inevap. Estos informes se publican en la página de internet del instituto, y se pide que las dependencias y entidades evaluadas hagan lo propio con sus informes de evaluación.

También, existen mecanismos para diseminar los resultados de las evaluaciones; pero su efecto e influencia para propiciar la discusión de asuntos públicos aún está por verse. El Inevap aprovecha la página de internet y sus redes sociales informáticas para diseminar los resultados de la evaluación. Pero se reconoce que estos esfuerzos son limitados para propiciar un mayor despliegue de la información contenida en las evaluaciones. En raras ocasiones, algunos actores de los medios de comunicación y de sociedad civil han preguntado sobre la ubicación y más información sobre los informes de evaluación. No se encontró evidencia de que existan mecanismos formales o informales para procesar o transformar los informes de evaluación en formatos de fácil acceso y lectura para diferentes actores. A lo sumo, se desarrollan boletines de prensa en formatos estandarizados para diseminar los resultados de las evaluaciones.

Finalmente, uno de los objetivos del Inevap, según la Ley de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, es propiciar una cultura de evaluación en Durango. Al respecto, el Inevap ha asumido que la cultura de evaluación tiene que ver con la facilitación de espacios de discusión sobre la evaluación y sus beneficios en el sector público. A lo largo de 6 años de operación, el Inevap ha desarrollado eventos, seminarios, conferencias, paneles liderados por actores vinculados con la evaluación, ya sean académicos o funcionarios públicos. Estos eventos han tenido la intención de sensibilizar a la comunidad, y especialmente al cuerpo de funcionarios del nivel estatal y municipal, sobre los beneficios e importancia de la evaluación para la gestión pública. Estos eventos se han realizado con presencia de audiencia, y tras las medidas de confinamiento de la pandemia, el Inevap optó por una modalidad virtual para el desarrollo de eventos vinculados con la cultura de la evaluación. Más recientemente, el Inevap ha desplegado su estrategia de cultura de evaluación en formatos híbridos. Esto ha derivado en una disminución de costos y una mayor cobertura sobre los mensajes y temas que el Inevap quiere abordar en sus eventos. Pero no se encontró evidencia de la existencia de otros mecanismos o instrumentos

vinculados con el fomento de una cultura de evaluación, como materiales escritos o audiovisuales, infografías adicionales a estos eventos o memorias de estos. Uno de los funcionarios reconoce que esta función merece más atención, pero está sujeta al presupuesto disponible que el H. Congreso del Estado aprueba cada año para el Inevap.

En principio, una cultura de evaluación debería desembocar en actitudes positivas hacia la evaluación (Donaldson, et. al., 2002) con la que se pretende transformar una percepción de evaluación sumativa y sancionadora, hacia una formativa, constructiva y útil para los procesos de toma de decisiones. Los consejeros reconocen que el tema de evaluación es relativamente nuevo en el nivel subnacional, por lo que es necesario seguir insistiendo en la disseminación de los beneficios de la evaluación, más allá del cumplimiento normativo.

Con todo, se puede concluir que esta dimensión de institucionalización tiene un avance medio, toda vez que la información que genera el Inevap se publica y es transparente. No obstante, existen desafíos para disseminar los resultados de las evaluaciones y alcanzar otras audiencias. No se cuentan con mecanismos adicionales a la publicación de informes de evaluación y notas de prensa que contribuyan a construir una cultura de evaluación a partir de la información concreta que elabora y publica el Inevap. Para Heider (2016) una gobernanza informada en evaluación tiene que ver con una comunidad (políticos, funcionarios, medios de comunicación y sociedad) informada y consciente sobre el estado de los asuntos públicos, por medio de la información, los hallazgos y recomendaciones de la evaluación. Esta difusión se relaciona con el marco de Henry & Mark (2015) sobre la utilización de los resultados de la evaluación y la influencia de estos en las actitudes y acciones de los actores de política. Ciertamente, el Inevap ha avanzado en tener una página de internet robusta para alojar todos los informes de evaluación que coordina y elabora. Pero debe insistirse en la creación de otros mecanismos e instrumentos de difusión, incluso, con base en la diferenciación de audiencias para la creación de contenidos relacionados con los resultados de las políticas públicas y recomendaciones dirigidas a los que toman las decisiones.

A partir del análisis de los componentes y dimensiones propuestas, la tabla 5 resume el avance observado en la institucionalización de la evaluación para Durango. En general, se puede hablar de que el nivel de institucionalización sigue estando en un avance medio, aun con la presencia de una institución relativamente sólida encargada de realizar evaluaciones en el estado

de Durango. Estas consideraciones pueden ser útiles para guiar la discusión e identificar las brechas en algunos apartados, características y factores relacionados con la institucionalización de la evaluación en Durango. A continuación, la siguiente sección abordará algunas recomendaciones a la luz de los hallazgos de la aplicación del marco comparativo propuesto.

Tabla 5. Institucionalización de la evaluación en el estado de Durango

Mackay (2012)	Heider (2016)	CONEVAL (2019)	Durango			
			Capacidad para hacer evaluaciones	Nivel	Capacidad para usar evaluaciones	Nivel
	Selección de evaluaciones – evaluabilidad		Valoración de evaluabilidad	Medio	Oferta programática federal que demanda evaluaciones	Medio
Uso intensivo de información en el ciclo de políticas	Aprendizaje institucional	Impulso al uso de evaluaciones	Interfaz evaluador-evaluado (Mertens, 2019) Mecanismo AS	Bajo	Estabilidad en el régimen de políticas y capacidad burocrática (Cejudo, et. al., 2020)	Bajo
Información de evaluaciones está soportada por altos niveles de calidad	Credibilidad institucional	Criterios y estándares de evaluación	Interfaz evaluador-evaluado (Mertens, 2019) Paradigma pragmático de la evaluación	Medio		
Función de evaluación que trasciende periodos políticos-administrativos		Instancia dedicada y asignación de recursos a la evaluación	Organismo constitucional autónomo – Inevap Marco jurídico para la evaluación	Alto		
	Gobernanza informada	Promoción de la evaluación	Cultura de la evaluación y disseminación de los beneficios de la evaluación	Medio	Actitudes positivas hacia la evaluación (Donaldson, et. al., 2002)	Medio
		Difusión de resultados	Publicación de resultados	Medio	Entendimiento de los informes de evaluación	Medio

Fuente: Elaboración propia adaptado de Mackay (2012), Heider (2016) y CONEVAL (2019).

4. Propuesta y recomendaciones

Entonces, hace sentido proponer alternativas para abordar, desde un enfoque ecológico de la evaluación para hacer y usar las evaluaciones.

4.1 Enfoque participativo de la evaluación

Es necesario que el Inevap transite hacia un enfoque más participativo de la evaluación, basado en el marco de Patton (2008), el cual puede ser particularmente útil para desarrollar evaluaciones basadas en el paradigma pragmático de la evaluación y orientados al uso (Balthasar, 2009). Desde la dimensión de la capacidad para hacer evaluación, el Inevap debe seguir construyendo capacidades robustas de evaluación en su personal. Este desafío se acrecienta ante la débil oferta formativa de instrucción en evaluación en Durango. Sólo algunos programas educativos están vinculados con la formación en economía, ciencias políticas, políticas y administración públicas (UJED, 2016). Es poco probable que estos programas educativos aborden con suficiencia la naturaleza profesional que un evaluador de políticas requiere. Por ello, el Inevap deberá seguir buscando la manera en cómo fortalecer sus capacidades para realizar evaluaciones. La institución debe insistir en la construcción de capacidades en cómo desarrollar evaluaciones bajo el paradigma pragmático, para mejorar la interfaz evaluador-evaluado e incrementar la probabilidad de uso de las evaluaciones.

4.2 Capacidades burocráticas para usar evaluaciones

Igualmente es importante que los gobiernos en Durango incrementen las capacidades de desarrollo profesional en evaluación. La administración pública debe propiciar que los funcionarios que comisionan las evaluaciones y los evaluadores estén formados en los últimos enfoques y métodos de evaluación. En Durango, la ausencia de un servicio civil y/o profesional de carrera dificulta operacionalizar esta recomendación. Para que la función de evaluación se convierta en una más robusta, es importante impulsar la dimensión para usar evaluaciones desde la burocracia. En la medida en el que los funcionarios clave y la burocracia en general reconozcan el valor de la evaluación, identifiquen sus propósitos, la función de evaluación tiene el potencial de sostenerse en el tiempo. El marco jurídico alrededor de la evaluación es importante para soportar esta función, pero los incentivos al cumplimiento normativo pueden

provocar un acento en el cumplimiento simbólico de la evaluación. Los incentivos del marco jurídico deben cambiar hacia un enfoque, no de cumplimiento, sino hacia un enfoque de mejora continua. El Poder Legislativo tiene una oportunidad para aprovechar el marco jurídico que creó. En la medida en la que se reconozca que los programas deben revisarse periódicamente, en la que se insista sobre la importancia de la evaluación independiente, y en la que se transite hacia una mayor profesionalización de la burocracia, la función de evaluación tiene mayores probabilidades de incorporarse en las dinámicas, rutinas y actividades intrínsecas de la función pública.

4.3 Construcción de estándares de evaluación

Es importante que el Inevap avance en la introducción de estándares mínimos de evaluación sobre el contenido y calidad de los hallazgos y recomendaciones de los informes de evaluación. El Inevap ha desarrollado múltiples evaluaciones que dependen de la naturaleza y contexto del objeto evaluado. Pero debe insistirse en la creación de criterios mínimos para la elaboración de informes de evaluación de calidad. El Inevap cuenta con una guía de evaluaciones, pero esta ha sido insuficiente para reflejar los desafíos para caracterizar si una evaluación es lo suficientemente robusta y con marcos argumentativos robustos alrededor de los hallazgos. En realidad, la creación de estándares ayudaría a generar una base mínima sobre las expectativas del contenido de cualquier informe de evaluación que elabore el Inevap. Esto debería propiciar una mayor credibilidad y confianza en una lógica de autonomía en la función de evaluación. Por ejemplo, los informes de evaluación deben concentrarse en el análisis de la brecha de requerimientos —ya sea de diseño o de procesos— para lograr los resultados comprometidos y en qué medida estos se alcanzaron de manera eficiente con los recursos disponibles. Igualmente, los hallazgos de las evaluaciones del Inevap deben esclarecer los principales factores que explican la brecha de sub-desempeño de la política o programa evaluado. Finalmente, las recomendaciones de los informes de evaluación deben ofrecer orientaciones razonables sobre la manera de corregir, abordar o mitigar los factores que explican la desviación del resultado comprometido.

4.4 Difusión de los resultados

El Inevap debe insistir en la disseminación los resultados de las evaluaciones con información particular, según el tipo de audiencia. Gran parte de los resultados de las evaluaciones nunca llegan a un destino de uso instrumental debido a la forma en la que se presentan los hallazgos de las evaluaciones. El marco jurídico sobre evaluaciones federales ha insistido en la publicación de informes larguísimos, anexos y demás información con los cuales se piensa que su uso está garantizado, debido a la completitud de la información. Ciertamente, las recomendaciones deben estar soportadas bajo evidencia robusta y basadas en evidencia, encausadas bajo marcos argumentativos sólidos. Pero esto no significa que los informes de evaluación sean de interés para la diversidad de actores que participan en la formulación e implementación de políticas. Así, es importante seguir pensando en cómo presentar la información de las evaluaciones. El Inevap debe propiciar la demanda de evaluaciones mediante la publicación y difusión de información sintética y clara sobre las evaluaciones. Los diferentes actores que forman parte del régimen de políticas usan la información de diferente manera y acceden a ella de múltiples formas. Por ello, es importante que el Inevap desarrolle estrategias de comunicación y difusión de la información relativa a las evaluaciones. Los informes completos serán útiles para los propósitos de profundizar en las reflexiones generales que se puedan encontrar en resúmenes de política, en infografías o en el uso de tecnologías de la información. O incluso pensar en otras innovaciones para captar la atención de los que toman las decisiones de política.

5. Implicaciones

El objetivo de las recomendaciones es fortalecer la institucionalización de las funciones de evaluación de políticas públicas en el nivel subnacional. Estas recomendaciones, a su vez, se relacionan con el marco ecológico sobre la capacidad para hacer y usar las evaluaciones, así como con la oferta y la demanda de la información que generan las evaluaciones.

El resto de las entidades federativas puede aprender del caso de Durango con el ánimo de entender qué funciona en la institucionalización de la evaluación, y pensar en una transferencia hacia sus propios contextos. Naturalmente, la forma en la que se realiza la evaluación; es decir, si esta se realiza de forma independiente, a través de una instancia autónoma, importa. Así como Durango y la Ciudad de México —esta última por medio de la estrategia Evalúa CDMX— han avanzado hacia un modelo de organismo constitucional autónomo para realizar las evaluaciones, el resto de las entidades federativas puede reflexionar sobre la oportunidad de transitar hacia este arreglo más independiente de la evaluación. Este tipo de arreglo, reconocido desde el texto constitucional, fortalecido mediante una legislación secundaria comprehensiva, y nutrido de capacidades burocráticas es un primer buen paso en la dirección adecuada para la institucionalización de la evaluación. Ciertamente, existen implicaciones de índole legislativa que no son fáciles de abordar. El consenso político en los congresos estatales alrededor de una reforma constitucional a favor de la evaluación debe provenir de un debate enriquecido sobre la importancia de la evaluación y sus beneficios; conviene que el proceso reformista en los estados se acompañe de liderazgos explícitos, incluso, provenientes de fuera, como del nivel federal.

Particularmente, la presencia de un OCA dedicado explícitamente a las funciones de evaluación ayudaría, en principio, a posicionar la evaluación en la arena de políticas y en la dinámica organizacional de las dependencias y entidades de la administración pública. No obstante, para asegurar una relativa credibilidad en la capacidad para hacer evaluaciones, es necesario incorporar criterios de calidad a las evaluaciones que se realizan. En el caso de Durango, el Inevap debe ampliar las capacidades para realizar evaluaciones. Otras entidades federativas deberían tomarlo en cuenta. Existen implicaciones alrededor de la interfaz evaluador-evaluado en el sentido de que las evaluaciones produzcan información creíble y acoplada a las necesidades de los que toman las decisiones en el ciclo de política pública. Y con

el objetivo de producir evaluaciones más influyentes, es importante que el Inevap y el resto de agencias de evaluaciones en las entidades federativas interesadas transiten hacia un enfoque más participativo de la evaluación, basado en el marco de Patton (2008) y de Mertens (2019) (Mertens, 2019; Patton, 2008). Este enfoque es especialmente útil para desarrollar evaluaciones basadas en el paradigma pragmático de la evaluación que esté orientado al uso. En este caso, no se trata de realizar evaluaciones más democráticas por el hecho de realizarlas, sino de generar una intencionalidad y propósito de evaluaciones más participativas (Mertens, 2019). Esto se refiere a que las evaluaciones, al apropiarse esquemas mentales e involucrar a los usuarios potenciales de la evaluación en el proceso mismo, pueden propiciar marcos argumentativos a favor de la transformación de los objetos de evaluación. En la medida en que los potenciales usuarios de la evaluación —ya sea a través de las diferentes rutas instrumentales, conceptuales o simbólicas— perciban sus voces incorporadas en los procesos de evaluación y asuman una utilidad intrínseca en este para generar procesos de reflexión, de mejora o de decisión, la evaluación se valorará de mejor manera. Pero esto solo puede ocurrir si se construyen capacidades alrededor sobre cómo desplegar este tipo de enfoques de evaluación.

En ese sentido, el desarrollo de capacidades profesionales en evaluación debe ser una actividad continua y permanente. Se trata de transformar la visión burocrática hacia la evaluación; una que el marco jurídico ha propiciado: evaluar para cumplir la obligación legal. La profesionalización en evaluación incluye a aquellos funcionarios que están a cargo de los sistemas de evaluación en las entidades federativas, y de los que ponen en marcha la función de evaluación, desde la contratación, la elaboración de Términos de Referencia, de metodologías de evaluación, su seguimiento y el acompañamiento en las recomendaciones. En el caso de Durango, se requiere trabajar aún más en la estabilidad del régimen de políticas y del servicio público. La ausencia de un servicio civil de carrera en el sector público de Durango limita ampliamente la creación de capacidades estables que permitan una estabilidad no solo en la manera en cómo se configuran e implementan las políticas públicas, sino también en cómo se inserta la función de evaluación en el proceso de políticas de una administración pública (Cejudo et al., 2019). Las entidades federativas pueden reflexionar sobre esto y pensar que ciertos arreglos relacionados con la gestión del servicio público pueden ser más propicios para la institucionalización de la evaluación.

A propósito de la creación de capacidades, esta debe acompañarse de la construcción de estándares mínimos de las evaluaciones y sus informes. Las entidades federativas deben insistir en el desarrollo riguroso y bajo metodologías *ad hoc* a las necesidades de los usuarios. Las evaluaciones bien realizadas generan confianza para ser usadas. Es necesario seguir reflexionando en la construcción de estándares de calidad sobre lo que se entiende como un informe de evaluación de calidad y de suficiencia para los diferentes usuarios de la evaluación. En el nivel subnacional, ciertos dominios de evaluación hacen más sentido que otros. Por ejemplo, las evaluaciones a las intervenciones que se financian con gasto federalizado deben tener un enfoque de implementación en los estados y municipios, más que revisiones a su diseño, el cual depende del nivel federal. El estado de Durango, a través de su órgano de evaluación, el Inevap, debe avanzar hacia la construcción de marcos y de estándares, bajo las recomendaciones de otras instancias de evaluación. Esto incluye la manera en cómo se configuran y redactan las recomendaciones de los informes de evaluación. Todavía, instancias de evaluación en los estados deben encontrar un balance entre la generación de recomendaciones útiles y factibles a los usuarios y tomadores de decisión, sin menoscabo de la independencia y credibilidad de la práctica de evaluación. No se trata de generar recomendaciones a modo para que estas se utilicen, sino que el propio proceso de evaluación involucre a los potenciales usuarios desde el principio en la construcción de las recomendaciones bajo marcos argumentativos sólidos y basados en la evidencia.

Por el lado de la demanda y la generación de capacidades para usar evaluaciones, las implicaciones sobre el comportamiento esperado de los usuarios de la información de las evaluaciones radican en la posibilidad de trasladar esta información a las decisiones que ocurren dentro del ciclo de política pública. Al respecto, los usuarios de la evaluación, en principio, reaccionarían a un mandato legal sobre el uso de la evaluación, y así ha ocurrido en las entidades federativas. Pero debe reconocerse que la sostenibilidad del sistema de evaluación es una condición para asegurar la continuidad de las prácticas relacionadas con la evaluación. Esto último implica trabajar con un anclaje en los sistemas de información, en el reclutamiento y entrenamiento de personal calificado que planea, gestione y conduzca evaluaciones de políticas públicas. De esta manera, se avanzaría hacia un sistema de evaluación continuo en el tiempo y con menores riesgos a que, debido a cambios en el liderazgo de los gobiernos, la función de evaluación pierda el interés, o en el peor de los casos, se desmantele (Lopez-Acevedo et al.,

2012). Este es un riesgo perenne que las entidades federativas deben reconocer. También, las actitudes hacia la evaluación pueden ser un incentivo para frenar su uso. Por ejemplo, es común observar eventos de ansiedad hacia la evaluación. Esto implica trabajar en la determinación clara de los roles que juegan el evaluador y el evaluado, a través de la profesionalización y entrenamiento gerencial de los funcionarios públicos (Donaldson et al., 2002).

El uso de las evaluaciones tiene implicaciones en el ámbito macro de la ecología de la evaluación. Naturalmente, el contexto político, social y económico determinan la probabilidad de uso de las evaluaciones. Por ello, se recomienda propiciar el respaldo político hacia la evaluación por medio de alianzas y liderazgos facilitadores de la evaluación al interior de las organizaciones (Banner, 1974). En Durango, algunos legisladores pudieron impulsar la inclusión de un OCA dedicado a la evaluación en el texto constitucional. Parece que en la Ciudad de México sucedió lo mismo. Por ello, es importante que las entidades federativas encuentren las maneras de propiciar el liderazgo político a favor de la evaluación.

Incluso, los gerentes de los programas, los directores y secretarios de las dependencias y entidades de la administración pública demandan potencialmente evaluaciones con el propósito de aprender. En menor medida, esto se ha visto en el caso de Durango. Se trata de aprovechar esta baja estabilidad del régimen de políticas a favor de la evaluación (Pattyn et al., 2019); los cambios en el gabinete pueden abrir la oportunidad para que la evaluación juegue un papel como medio para el aprendizaje de los nuevos funcionarios. En algunos casos, la demanda de evaluaciones que se encuentra habilitada por condiciones del contexto puede propiciar ventanas de oportunidad para la evaluación (Al Hudib & Cousins, 2021). Por ejemplo, cuando una reglamentación sobre algunas transferencias federales, en el contexto federalista, obliga la realización de una evaluación, esta puede ganar terreno a su favor si los encargados de los sistemas de evaluación hacen una buena lectura del contexto para propiciar en la administración subnacional procesos de evaluación que, en el mediano plazo, puedan dejar una impronta en la lógica institucional de los gobiernos (Pattyn et al., 2019).

Esta investigación pretende mejorar la comprensión sobre los factores que inciden en la institucionalización de la evaluación en el nivel subnacional de México. El caso de Durango provee información valiosa sobre las expectativas de un sistema de evaluación en curso, a través de una instancia independiente que produce evaluaciones, habilitada por un marco jurídico. En

esta investigación se reconoce que la capacidad para hacer evaluaciones, a través de la creación de instancias explícitamente dedicadas a la evaluación, es condición necesaria pero no suficiente para provocar una verdadera institucionalización de las rutinas y actitudes favorables a la evaluación y al uso de sus resultados, Por ello, la distinción y caracterización de estos factores puede provocar una reflexión más profunda sobre lo que se necesita, desde la evaluación y su institucionalización, para generar mejores políticas públicas, en el contexto subnacional de México.

Bibliografía

- Al Hudib, H., & Cousins, B. (2021). Understanding Evaluation Policy and Organizational Capacity for Evaluation: An Interview Study. *American Journal of Evaluation*, 43(2), 1–21. <https://doi.org/10.1177/10982140211007573>
- Balthasar, A. (2009). Institutional Design and Utilization of Evaluation A Contribution to a Theory of Evaluation Influence Based on Swiss Experience. *Evaluation Review*, 33(3), 226–256. <https://doi.org/10.1177/0193841X08322068>
- Banner, D. (1974). The Politics of Evaluation Research. *The International Journal of Management Science*, 2(6), 763–774. [https://doi.org/10.1016/0305-0483\(74\)90115-7](https://doi.org/10.1016/0305-0483(74)90115-7)
- Brinks, D., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2019). *Understanding Institutional Weakness. Power and Design in Latin American Institutions*. Cambridge University Press.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México* (Primera edición). Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, M. (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cejudo, G., Dussauge, M., & Pardo, M. del C. (2019). Los desafíos persistentes en la implementación de políticas públicas en México. En *Variaciones de implementación* (Primera edición, pp. 345–348). CIDE.
- Cejudo, G., & Zabaleta, D. (2010). *La calidad del gobierno en las entidades federativas mexicanas: Una propuesta conceptual y de medición*. CIDE.
- Chelimsky, E. (2015). Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática. En C. Maldonado & G. Pérez-Yarahuán (Eds.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. (Primera edición, pp. 203–252). CIDE.
- CONEVAL. (2021). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades*

- federativas 2021*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 134. (5 de febrero de 1917). Última reforma al párrafo: 29 de enero de 2016. (México).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango [Const]. Art. 142. (29 de agosto de 2013). (Durango, México).
- Donaldson, S., Gooler, L., & Scriven, M. (2002). Strategies for Managing Evaluation Anxiety: Toward a Psychology of Program Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 23(3), 261–273.
- Estatuto Orgánico del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. [Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango]. Artículo 1. (13 de octubre de 2022).
- Fitzpatrick, J., Sanders, J., & Worthen, B. (2011). Evaluation's Basic Purpose, Uses and Conceptual Definitions. En *Program Evaluation. Alternative Approaches and Practical Guidelines* (Fourth Edition, pp. 3–37). Pearson.
- Fournier, D. M. (2005) Evaluation. En *Program Evaluation Theory and Practice* (Second Edition, p. 6). The Guilford Press.
- GEI. (2022). *MESA. Diagnostic Tool for a Monitoring and Evaluation Systems Analysis. Guidance Note*. Global Evaluation Initiative.
- Gullickson, A. M., & Hannum, K. M. (2019). Making values explicit in evaluation practice. *Evaluation Journal of Australasia*, 19(4), 162–178.
- Hatry, H. (2012). Key Steps to Design and Implement M&E for Individual Country Service Agencies. En G. Lopez-Acevedo, P. Krause, & K. Mackay (Eds.), *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems* (pp. 63–74). The World Bank.
- Heider, C. (2016). Institutionalizing Evaluation: What is the Theory of Change? [World Bank

Group]. *Independent Evaluation Group*.
<https://ieg.worldbankgroup.org/blog/institutionalizing-evaluation-what-theory-change>

Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspective on Politics*, 2, 725–740.

Horber-Papazian, K., & Baud-Lavigne, M. (2019). Factors Contributing to the Strong Institutionalization of Policy Evaluation in Switzerland. En A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts, & S. Nahrath (Eds.), *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully* (pp. 355–370). Palgrave Macmillan.

Inevap. (2017). *Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2017 de las Políticas Públicas y de los Programas Presupuestarios del Estado de Durango*. Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. https://contenidos-inevap.s3.amazonaws.com/ProgramaAnualEvaluaciones/2017/pae_2017.pdf

Inevap. (2018). *Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango 2018*. Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. https://contenidos-inevap.s3.amazonaws.com/ProgramaAnualEvaluaciones/2018/pae_2018_inevap.pdf

Inevap. (2019). *Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango 2019*. Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. [https://contenidos-inevap.s3.amazonaws.com/ProgramaAnualEvaluaciones/2019/pae_2019_internet+\(1\).pdf](https://contenidos-inevap.s3.amazonaws.com/ProgramaAnualEvaluaciones/2019/pae_2019_internet+(1).pdf)

Inevap. (2021). *Resultados de la Valoración de Evaluabilidad 2021* (pp. 7–8). Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. https://contenidos-inevap.s3.amazonaws.com/ProgramaAnualEvaluaciones/2021/resultados_evaluabilidad_2021.pdf

Inevap. (2022a). *Informe de Actividades 2021* (pp. 15–48). Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. <https://contenidos->

inevap.s3.amazonaws.com/RendicionCuentas-
Estatico/2021/informe_de_actividades_2021.pdf

Inevap. (2022b). *Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango 2022*. Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. https://contenidos-inevap.s3.amazonaws.com/ProgramaAnualEvaluaciones/2022/pae_2022_internet.pdf

Jacob, S., Speer, S., & Furubo, J.-E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), 6–31. <https://doi.org/10.1177/1356389014564248>

Krause, P. (2012). M&E Systems and the Budget. En G. Lopez-Acevedo, P. Krause, & K. Mackay (Eds.), *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems* (pp. 75–86). The World Bank.

Lázaro, B. (2015). *Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America* (Núm. 15; State of the Art: Public Finance). Programme for Social Cohesion in Latin America.

Levitsky, S. (1998). Institutionalization and Peronism: The Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept. *Party Politics*, 4(1), 77–92.

Ley de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Artículo 3. 2 de junio de 2022. P.O. No. 44.

Lineamientos Generales para la Evaluación de las Políticas Públicas y de los Programas Públicos del Estado de Durango. [Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango]. Primero. (2 de junio de 2019).

Lopez-Acevedo, G., Krause, P., & Mackay, K. (2012). Introduction. En *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems* (p. 7). The World Bank.

Mackay, K. (2012). Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation. En G. Lopez-

- Acevedo, P. Krause, & K. Mackay (Eds.), *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems* (pp. 75–86). The World Bank.
- Mark, M., & Henry, G. (2004). The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence. *Evaluation*, *10*(1), 35–57. <https://doi.org/10.1177/1356389004042326>
- Mecanismo para el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora. [Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango]. 1. (28 de septiembre de 2022).
- Meng, A. (2020). How Should Institutionalization Be Measured? En *Constraining Dictatorship: From Personalized Rule to Institutionalized Regimes* (pp. 93–133). Cambridge University Press.
- Merino, M. (2004). *La Transparencia como política pública: El caso del Instituto Federal Electoral*. Diplomado en Transparencia y Combate a la Corrupción, Ciudad de México.
- Mertens, D. (2019). The Landscape of Evaluation. En *Program Evaluation Theory and Practice* (Second Edition, p. 5). The Guilford Press.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Morra-Imas, L., & Rist, R. (2009). *The road to results designing and conducting effective development evaluations* (p. 8). The World Bank.
- Moynihan, D., & Pandey, S. (2010). The Big Questions for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, *20*(4), 849–866. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq004>
- Navarrete, C. A. (2016). Institucionalismo informal: Tras las huellas de un discurso institucionalista informal. *Perfiles Latinoamericanos*, *24*(7), 283–306. <https://doi.org/10.18504/pl2447-003-2016>
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5, 55–69.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (Second edition). SAGE.
- Pattyn, V., De Peuter, B., & Brans, M. (2019). Why do Ministers Ask for Policy Evaluation Studies? The Case of the Flemish Government. *German Political Science Quarterly*, 60, 701–717. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00211-8>
- Picciotto, R. (2011). The logic of evaluation professionalism. *Evaluation*, 17(2), 165–180. <https://doi.org/10.1177/1356389011403362>
- Picciotto, R. (2013). Evaluation Independence in Organizations. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 9(20).
- Red MyE. (2019). *Presentación de la Primera Sesión Ordinaria 2019*. Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación.
- Rossi, P., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004) Evaluation: A systematic approach. En *Program Evaluation Theory and Practice* (Second Edition, p. 9). The Guilford Press.
- Rubio, G. (2012). The Mexican Government's M&E System. En G. Lopez-Acevedo, P. Krause, & K. Mackay (Eds.), *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems* (pp. 167–182). The World Bank.
- Ruiz, J. F. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: Una visión integradora. *Cuestiones Constitucionales*, 37, 85–120. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11454>
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Harper & Row.
- SHCP. (2022). *Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2021*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Shepherd, G. (2012). Conducting Diagnoses of M&E Systems and Capacities. En G. Lopez-Acevedo, K. Mackay, & P. Krause (Eds.), *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems* (pp. 47–62). The World Bank.
- Thoenig, J.-C. (2015). La evaluación como conocimientos utilizables para las reformas de la gestión pública. En C. Maldonado & G. Pérez-Yarahuán (Eds.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. (Primera edición). CIDE.
- Tolbert, P., & Zucker, L. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. *Psychology*, 175–190.
- Trochim, W. (2018). An evaluation of Michael Scriven’s “Minimalist theory: The least theory that practice requires.” *American Journal of Evaluation*, 19(2), 243–249.
- Turner, S., & Rindova, V. (2012). A Balancing Act: How Organizations Pursue Consistency in Routine Functioning in the Face of Ongoing Change. *Organization Science*, 23(1), 24–46. <http://dx.doi.org/10.1287/orsc.1110.0653>
- UJED. (2016). *Plan de Estudios 2016. Maestría en Gestión Pública*. Universidad Juárez del Estado de Durango. http://feca.ujed.mx/docs/oferta_educativa/dep/Plan_estudio_Maestria_en_Gestion_Publica.pdf
- Verhoest, K., Peters, G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101–118. <https://doi.org/10.1002/pad.316>
- Weiss, C. (1999). The interface between Evaluation and Public Policy. *Evaluation*, 5(4), 468–486.

Anexo 1 – Preguntas de las dimensiones de institucionalización

Tabla 6. Preguntas de referencia para valorar cada dimensión de institucionalización de la evaluación

Dimensión	Preguntas guía
Selección de evaluaciones – evaluabilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existe una demanda por evaluaciones externas a las políticas y programas de las dependencias y entidades del sector público de la entidad? 2. ¿En la entidad se realizan valoraciones de evaluabilidad para determinar y decidir el propósito de una evaluación? 3. ¿Se cuentan con criterios para decidir la realización de una evaluación? 4. ¿Se elaboran Términos de Referencia propios para la evaluación? 5. ¿Los actores fuera de las dependencias y entidades que ejecutan las políticas y programas (legisladores, sociedad civil, medios de comunicación) solicitan evaluaciones de políticas y programas?
Uso intensivo de información Aprendizaje institucional Impulso al uso de evaluaciones	<ol style="list-style-type: none"> 6. ¿Existen mecanismos para propiciar e incentivar el uso de los resultados de las evaluaciones en la entidad? 7. ¿Existen procesos para el diseño de planes de mejora en las políticas y programas evaluados? 8. ¿La interfaz evaluador-evaluado propicia el involucramiento de los actores para generar y usar los resultados de las evaluaciones? 9. ¿Existe evidencia para vincular los resultados de las evaluaciones con asignaciones presupuestarias? 10. ¿Los legisladores de la entidad utilizan la información de evaluaciones para guiar la discusión legislativa? 11. ¿Existe evidencia de que la sociedad civil y los medios utilizan la información de evaluaciones para guiar la discusión de asuntos públicos?
Información de evaluaciones soportada por altos niveles de calidad Credibilidad institucional Criterios y estándares de evaluación	<ol style="list-style-type: none"> 12. ¿Existen criterios definidos sobre la calidad de los informes de evaluación? 13. ¿Existe personal calificado para administrar y desarrollar evaluaciones? 14. ¿Existe capacitación y entrenamiento para administrar y desarrollar evaluaciones? 15. ¿Existe una interfaz evaluador-evaluado que facilita la orientación del proceso de evaluación hacia el uso?
Función de evaluación que trasciende periodos políticos-administrativos	<ol style="list-style-type: none"> 16. ¿Existe un mandato legal para desarrollar evaluaciones a políticas y programas?

Tabla 6. Preguntas de referencia para valorar cada dimensión de institucionalización de la evaluación

Dimensión	Preguntas guía
Credibilidad institucional Instancia dedicada a la evaluación y asignación de recursos a la evaluación	<p>17. ¿Existe una instancia encargada de la evaluación de políticas y programas en la entidad?</p> <p>18. ¿La instancia encargada de la evaluación de políticas y programas en la entidad tiene un mandato autónomo e independiente para realizar evaluaciones?</p> <p>19. ¿El liderazgo de la instancia encargada de la evaluación no sufre cambios ante transiciones de gobierno o de otro orden político-administrativo?</p> <p>20. ¿Existe financiamiento para realizar las evaluaciones en la entidad?</p>
Gobernanza informada Promoción de la evaluación Difusión de resultados	<p>21. ¿Los programas de evaluación son públicos y transparentes?</p> <p>22. ¿Los informes de las evaluaciones son públicos y transparentes?</p> <p>23. ¿Existen mecanismos y estrategias para diseminar los resultados de las evaluaciones?</p> <p>24. ¿Existen mecanismos y estrategias para diseminar una cultura de evaluación?</p>

Fuente: elaboración propia y traducción libre (GEI, 2022).

Anexo 2 – Criterios para valorar las dimensiones de institucionalización

Tabla 7. Criterios para valorar el nivel de institucionalización	
Nivel	Criterios de decisión
<i>Selección de evaluaciones – evaluabilidad</i>	
Alto	Se contestan afirmativamente las 5 preguntas y se cuenta con evidencia.
Medio	Se contestan afirmativamente de 3-4 preguntas y se cuenta con evidencia.
Bajo	Se contestan afirmativamente de 1-2 preguntas y se cuenta con evidencia.
<i>Uso intensivo de información</i>	
<i>Aprendizaje institucional</i>	
<i>Impulso al uso de evaluaciones</i>	
Alto	Se contestan afirmativamente las 6 preguntas y se cuenta con evidencia.
Medio	Se contestan afirmativamente de 3-5 preguntas y se cuenta con evidencia.
Bajo	Se contestan afirmativamente de 1-2 preguntas y se cuenta con evidencia.
<i>Información de evaluaciones soportada por altos niveles de calidad</i>	
<i>Credibilidad institucional</i>	
<i>Criterios y estándares de evaluación</i>	
Alto	Se contestan afirmativamente 4 preguntas y se cuenta con evidencia.
Medio	Se contestan afirmativamente de 2-3 preguntas y se cuenta con evidencia.
Bajo	Se contestan afirmativamente 1 pregunta y se cuenta con evidencia.
<i>Función de evaluación que trasciende periodos políticos-administrativos</i>	
<i>Credibilidad institucional</i>	
<i>Instancia dedicada a la evaluación y asignación de recursos a la evaluación</i>	
Alto	Se contestan afirmativamente las 5 preguntas y se cuenta con evidencia.
Medio	Se contestan afirmativamente de 3-4 preguntas y se cuenta con evidencia.
Bajo	Se contestan afirmativamente de 1-2 preguntas y se cuenta con evidencia.
<i>Gobernanza informada</i>	
<i>Promoción de la evaluación</i>	
<i>Difusión de resultados</i>	
Alto	Se contestan afirmativamente 4 preguntas y se cuenta con evidencia.
Medio	Se contestan afirmativamente de 2-3 preguntas y se cuenta con evidencia.
Bajo	Se contestan afirmativamente 1 pregunta y se cuenta con evidencia.

Fuente: elaboración propia con base en Mackay (2012) y GEI (2022).