



Gobierno  
del Estado

**SEPLAN**  
SECRETARÍA TÉCNICA DE  
PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN



**ACEVAL**  
Academia Nacional de  
Evaluadores de México



CONFERENCIA INTERNACIONAL DE  
**EVALUACIÓN**  
EL USO DE LA EVALUACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

**MEMORIAS**

**EJE 2**

**La evaluación frente a los Objetivos de  
Desarrollo Sostenible**

# Presentación

Entre el 8 y 12 de marzo de 2021, se realizó la **Conferencia Internacional de Evaluación (CIE)**. **El uso de la evaluación para la toma de decisiones**, que llevó más de un año de trabajo y colaboración entre la Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL); el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (Clear LAC); el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación (RedMyE); la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC); la Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación (SEPLAN) del gobierno de Yucatán; la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); y como socio estratégico el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Fue un esfuerzo monumental de contrapartes, socios estratégicos, colegas de la comunidad de evaluación, conferencistas, panelistas, talleristas y decenas de personas voluntarias para que **445 participantes de 18 países representados** reflexionáramos, dialogáramos y compartiéramos nuestras experiencias y perspectivas para potenciar la evaluación.<sup>1</sup>

Esta primera Conferencia Internacional de Evaluación, con sede virtual en el estado de Yucatán, tuvo como objetivo fortalecer el uso de la evaluación mediante el intercambio de conocimiento, buenas prácticas y experiencias de monitoreo y evaluación en América Latina y El Caribe, en el marco de una realidad compleja y frente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Dado el difícil y retador contexto derivado por la pandemia derivada por el COVID, esta Conferencia busca contribuir a la construcción de un horizonte donde nadie se quede atrás.

La situación que atravesamos desde hace poco más de un año, nos llama como comunidad evaluadora de manera contundente a mirar y repensar la práctica de la evaluación de manera crítica e innovadora y fortalecerla como una herramienta potente para transformar nuestras realidades hacia unas más justas, más equitativas y más igualitarias. Aspiramos a que el respeto a la dignidad humana sea el centro de un quehacer público orientado a garantizar los derechos de las personas y a perfilar nuevos diseños institucionales y formas de convivencia social distintas.

Esta pandemia visibilizó que convivimos de tiempo atrás con otras pandemias que éticamente no podemos seguir ignorando: las violencias, las desigualdades, la inseguridad, la desaparición de personas, la pobreza, son algunas de ellas. En este sentido, como comunidad evaluadora tenemos una gran responsabilidad. Quienes sumamos esfuerzos para que nos reunamos en esta primera Conferencia Internacional

<sup>1</sup> La CIE contó con 23 talleristas, cuatro conferencistas magistrales, 36 panelistas centrales y 105 panelistas generales.

de Evaluación estamos sumamente convencidas que la evaluación es una herramienta potente para contribuir a hacer de este mundo uno más justo, igualitario y seguro.

Hoy más que nunca, el compromiso y el deseo de no dejar a nadie atrás nos motiva para trazar rutas que permitan sortear positivamente los retos, adaptarnos y seguir trabajando a favor de una práctica evaluativa que transforme realidades.

Una forma de aportar en esta ruta es la compilación de estas **Memorias**, un primer ejercicio que busca recuperar las miradas de los paneles generales que se desarrollaron alrededor de los cinco ejes que guiaron las reflexiones y los trabajos:<sup>2</sup>

**Eje 1.** Uso de evidencia en los sistemas de monitoreo y evaluación para la toma de decisiones.

**Eje 2.** La evaluación frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**Eje 3.** Teorías, enfoques y métodos de evaluación.

**Eje 4.** Evaluación y monitoreo en y desde organizaciones de la sociedad civil.

**Eje 5.** La evaluación socioeconómica de proyectos en el marco del desarrollo sostenible

Así, estas Memorias son un primer esfuerzo por recuperar y compartir la riqueza de conocimiento alrededor de la CIE. Queremos agradecer a cada una de las **118 personas** que nos depositaron su confianza para materializar estas Memorias. Cada trabajo parte de una convicción: que la evaluación importa, que la evaluación sirve.

#SumandoComunidad

<sup>2</sup> Un ejercicio posterior será la elaboración de un documento reflexivo sobre los paneles centrales.

# Agradecimientos

A las personas que desde cada una de las instituciones y organizaciones convocantes hicieron posible la Conferencia Internacional de Evaluación 2021<sup>1</sup>

## **Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL)**

- Adolfo Argüello
- Alejandro Martínez
- Alfredo Domínguez
- Antonio De Haro
- Carlos Aguilar
- Claudia Maldonado
- Daniela Dorantes
- Dhira Villanueva
- Diana Valadez
- Estuardo Gómez
- Gabriela Rentería
- Gerardo Sánchez
- Georgina Maldonado
- Giovanna Montagner
- Graciela Jiménez
- Itzel Checa
- Janett Salvador
- Jaqueline Meza
- Jerónimo Hernández
- Karina Álvarez
- Lauro Mercado
- Macarena Orozco
- Mauricio Dorantes
- Michelle Ruiz
- Miriam Ordoñez
- Myriam Cardozo
- Rocío Huerta
- Samantha Cruz
- Sergio Vázquez
- Talina Olvera

## **Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (Clear LAC)**

- Emil Salim
- Gabriela Cantú
- Gabriela Pérez

## **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)**

- Alida Gutiérrez
- Ana P. González
- Flor A. Ruiz
- David Guillen
- Edgar Martínez
- Janet Zamudio
- Jesús Paredes
- José Del Muro
- José Nabor Cruz
- José Yáñez
- Manuel Del Muro
- Nereida Hernández

## **Coordinación de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de Yucatán**

- Ariadne Morales
- Esteban Macías

## **Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM)**

- Anne Mascle
- Gema Gutiérrez

## **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

- Alejandra Correa
- Alejandra Martínez
- Alicia López
- Annabelle Sulmont
- Cynthia Martínez
- Virginia Leal

<sup>1</sup> En orden alfabético.

### **Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación (RedMyE)**

- Ana Vilorio
- Araceli Damián
- Fátima Cisneros
- Juan Gamboa
- Juan Gutiérrez
- Mónica Ballesca

### **Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC)**

- Andrea Wehrie
- Janett Salvador
- Silvia Salinas

### **Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación (SEPLAN) del Gobierno del Estado de Yucatán**

- Andrea Campos
- Alvin Acosta
- Antonio Pérez
- Cristina Erales
- Jorge Avilés
- Jorge Estrella
- Martín Loeza
- Rafael Hernández Kotasek
- Regina Macari
- Verónica Chávez
- Wismar Soberanis
- Wilbert Suárez

### **Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)**

- Alma Lira
- Ariadna Díaz
- Isabel Islas
- Karen Morales
- Mauricio Covarrubias
- Silvia Meza
- Teresa Cruz

# Índice

## MESA 12

### Cooperación internacional y alianzas para la Agenda 2030

- 9 El papel del desarrollo de capacidades en evaluación (ECD) en las evaluaciones de la cooperación internacional en el marco de la Agenda 2030. Aprendizajes desde Costa Rica
- 21 La vinculación de la política de bienestar con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: experiencias de coordinación interinstitucional e intergubernamental
- 33 “Hacia una Hoja de Ruta Regional de Evaluación para el Logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”
- 45 ¿Cómo evaluamos las acciones implementadas por Alianzas entre Múltiples Interesados para el desarrollo sostenible?

## MESA 13

### Herramientas para el seguimiento de los ODS y generación de información del desempeño a nivel local

- 59 Esquema Integral de Seguimiento a Indicadores para la contribución a los ODS a nivel local
- 71 ISO 18091:2019 Una herramienta de evaluación ideal para los Gobiernos Locales.
- 81 Medición territorial de los ODS en Colombia
- 91 Evaluación de procesos presupuestarios de Planeación, Ejecución y Seguimiento integrados con la A2030

## MESA 14

### Propuestas metodológicas para incorporar la Agenda 2030 en los sistemas de monitoreo y evaluación

- 107 Metodología y herramienta para el monitoreo y evaluación de los ODS desde un enfoque subnacional
- 115 LA EVALUACIÓN FRENTE A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS

- 123 Índice de Derechos Humanos (IDDHH): una propuesta para la difusión y monitoreo de la Agenda 2030 en la Ciudad de México
- 135 Intervenciones hacia el desarrollo sostenible bajo un marco de resultados; el caso del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023

## MESA 15

### **Propuestas para incorporar la perspectiva del desarrollo sostenible en políticas públicas**

- 145 Evaluación de impacto del programa de fortalecimiento para la seguridad de grupos en situación de vulnerabilidad
- 169 Evaluación de sistemas alimentarios considerando los principios de sostenibilidad, inclusión e integralidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El caso de la evaluación de la política de sistemas alimentarios sostenibles de la Ciudad de México1

## MESA 12

# Cooperación internacional y alianzas para la Agenda 2030



# El papel del desarrollo de capacidades en evaluación (ECD) en las evaluaciones de la cooperación internacional en el marco de la Agenda 2030. Aprendizajes desde Costa Rica

Nataly Salas\* y Dirk Hoffmann\*\*

## Introducción

El desarrollo de capacidades en evaluación (ECD, por sus siglas en inglés), ha venido tomando fuerza en los últimos años a nivel internacional. El ECD es un abordaje conceptual y metodológico orientado a la generación y el fortalecimiento de capacidades para realizar, gestionar, demandar y usar evaluaciones de intervenciones vinculadas al desarrollo. Las capacidades se pueden fomentar en tres niveles: individual, organizacional y contextual.

Desde el proyecto de Desarrollo de capacidades en evaluación y articulación de actores en América Latina en el marco de la Agenda 2030 (Focelac), del Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación al Desarrollo (DEval), ejecutado en conjunto con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (Mideplan), hemos implementado el enfoque ECD en América Latina a partir del 2015, lo que nos ha llevado a recopilar aprendizajes sobre su aplicación, y especialmente, a la réplica de productos que han demostrado ser exitosos a lo largo de estos seis años.

Uno de los medios usados por el proyecto para el desarrollo de capacidades en evaluación ha sido el acompañamiento técnico y financiero a Mideplan en la realización de evaluaciones complejas e innovadoras. Entre las que destacan la evaluación de resultados de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo de Costa Rica (Red2Red, 2018), una estrategia intersectorial orientada a abordar la pobreza de las familias del país desde un enfoque multisectorial e interinstitucional, y la evaluación de la Cooperación Internacional no reembolsable percibida por Costa Rica en Biodiversidad y Cambio Climático, durante el periodo 2010-2018 (en adelante evaluación de la CINR en BioCC) (Red2Red, 2020), cuyo enfoque temático (biodiversidad y cambio climático) y énfasis de la valoración de la cooperación recibida por Costa Rica desde la óptica de un país receptor, hacen de esta evaluación un ejemplo de innovación.

Es sobre este último caso que desde Focelac se llevó a cabo un proceso de sistematización de aprendizajes del diseño y la implementación de esta evaluación con el objetivo de extraer las lecciones aprendidas, en paralelo a la fase de implementación de la evaluación, de modo que esta evaluación pueda ser útil para otros países como guía para evaluar la cooperación internacional que reciben, así como su contribución a la Agenda 2030.

Para la recopilación de los aprendizajes de esta evaluación se usó la metodología de

\* Máster en Evaluación de Programas y Proyectos Sociales por la Universidad de Costa Rica. Evaluadora en el proyecto Focelac+ (Fomento de una cultura de evaluación y de aprendizaje en América Latina con proyección global) del DEval (Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo), nataly.salas@deval.org

\*\* MSc en Ciencias del Medio Ambiente por la Universidad Humboldt de Berlín, Alemania. Evaluador en el proyecto Focelac+ (Fomento de una cultura de evaluación y de aprendizaje en América Latina con proyección global) del DEval (Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo), dirk.hoffmann@deval.org

“sistematización de experiencias”, una práctica generada en América Latina en el marco de los procesos de educación popular y reivindicación de derechos, en las décadas de los ochentas y noventas. Parafraseando a Jara (1998), uno de los principales exponentes de esta práctica, la sistematización de experiencias es una metodología para extraer conocimientos de situaciones particulares con el fin de generalizarlas para fundamentar la intervención profesional.

Esta práctica busca producir conocimientos desde la experiencia, para lo cual sigue una serie de pasos que permiten “recuperar lo sucedido, reconstruyéndolo históricamente, para interpretarlo y obtener aprendizajes; valorizar los saberes de las personas que son sujetos de las experiencias; identificar las tensiones entre la intervención y el proceso; identificar y formular lecciones aprendidas; documentar las experiencias y elaborar materiales y productos comunicativos de utilidad a partir de estas” (Jara, 1998).

El objetivo de este artículo es compartir los resultados obtenidos a través esta modalidad de desarrollo de capacidades en evaluación, con un especial énfasis en las lecciones aprendidas sobre las consideraciones para la evaluación de la Agenda 2030.

## La evaluación de la CINR en BioCC percibida por Costa Rica

Desde el año 2015 el gobierno de Costa Rica incluye dentro de su Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) (Mideplan, 2018b) una Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) (Mideplan, 2018a). La ANE es el conjunto de intervenciones públicas con carácter estratégico que son evaluadas en el periodo de vigencia del PNDIP. Estas intervenciones son seleccionadas a partir del cumplimiento con una serie de criterios base que aseguran no solo las condiciones para poder realizar las evaluaciones (evaluabilidad), sino también su relevancia estratégica y la alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Mideplan, 2018a).

Dentro de la ANE 2019-2022, Mideplan, como ente rector en evaluación y en cooperación internacional en el país, incluyó la evaluación de la “Cooperación Internacional no reembolsable percibida por Costa Rica en Biodiversidad y Cambio Climático, durante el periodo 2010-2018”. Con esta evaluación se busca reforzar el compromiso de Costa Rica con los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED, 2011) y generar evidencia que sustente la toma de decisiones y oriente recomendaciones para la mejora del uso de los aportes internacionales al país.

Es una de las primeras evaluaciones de la CINR en el marco de la Agenda 2030 liderada por un país receptor. La evaluación no solamente señaló de qué manera se puede gestionar la cooperación de una forma más eficiente al interno de las instituciones costarricenses, sino también permite evidenciar que es posible resaltar visiones críticas del funcionamiento de la ayuda al desarrollo, y si ésta responde a las necesidades país. Costa Rica tiene previsto compartir las lecciones aprendidas en el proceso de esta evaluación, en relación a las experiencias concretas, pero también sobre los enfoques conceptuales abordados en las temáticas de la biodiversidad, del cambio climático y las ODS de manera más general (Beauchamp et al., 2020).

Gracias al creciente interés y compromisos internacionales en desarrollar intervenciones en temas relacionados con el medio ambiente (Agenda 2030, Acuerdo de París, Objetivos Aichi para la Diversidad Biológica), los flujos de financiamiento dirigidos al sector han aumentado en el país. Según el Estudio de caracterización y análisis del comportamiento de la CINR en BioCC en Costa Rica durante el periodo 2010-2018 (Petry, 2019), en el país se recibieron alrededor de USD 500 millones en el periodo y temas mencionados.

Al tratarse de la primera evaluación temática de la ANE, y la primera evaluación de la CINR dirigida por un país receptor, en el contexto de la Agenda 2030, se definió un alcance amplio y ambicioso, con muchas expectativas tanto de las instituciones directamente involucradas como de la presidencia del país. Esto llevó al diseño de una metodológica más abarcativa, y por lo tanto con menor posibilidad de detallar en los resultados de los proyectos, es por esto que los hallazgos y conclusiones de la evaluación se presentan como un punto de partida para futuros ejercicios evaluativos con mayor detalle.

Dada la amplitud de la temática y el interés de las instancias responsables, la evaluación fue diseñada como sumativa y formativa, dirigida a evaluar la eficacia<sup>1</sup> del sistema de gestión y los resultados de la CINR en estas temáticas, así como su sostenibilidad.

Además del amplio alcance de la evaluación, lo que implicó una complejidad importante, su desarrollo coincidió con las medidas de cuarentena y aislamiento impuestas en respuesta a la pandemia de la Covid-19. Ambas condiciones obligaron al equipo evaluador a desarrollar una metodología que permitiera responder a los retos que esto representaba, orientada no solo a la recolección remota de información, si no también a la posibilidad de entender el contexto cultural propio de la institucionalidad pública a través de medios virtuales, con las limitaciones para establecer rapport con una pantalla de por medio.

Con estas condiciones contextuales en mente, el equipo evaluador utilizó un abordaje metodológico mixto, con técnicas cualitativas y cuantitativas de recolección de información. Además, plantearon la evaluación como de carácter exploratorio, lo que les permitió mayor flexibilidad en su desarrollo, según la disponibilidad de información que fue encontrando el equipo evaluador.

Las técnicas utilizadas para recabar información fueron entrevistas, análisis documental, grupos focales, contrastes de las teorías de cambio, encuestas y análisis de proyectos. Todos realizados por medios virtuales, incluso las sesiones de trabajo entre el equipo evaluador y con el equipo gestor de la evaluación.

El ente a cargo de la gestión de la evaluación fue Mideplan (ente rector en evaluación y en cooperación internacional en Costa Rica), apoyada financiera y técnicamente por el DEval, a través del proyecto Focelac, y realizada entre abril y diciembre del 2020 por la empresa Red2Red, con un equipo hispano-costarricense. Para su preparación y el seguimiento de su ejecución, se conformaron varios equipos con integración de los actores implicados en la temática a evaluar, a saber:

<sup>1</sup> Eficacia según la define la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo.

- Equipo directivo: conformado por las jefaturas del Área de Evaluación y Seguimiento y del Área de Cooperación Internacional de Mideplan.
- Equipo técnico: integrado por dos personas del Área de Cooperación Internacional y dos de la Unidad de Evaluación de Mideplan, y dos personas del proyecto Focelac.
- Equipo técnico ampliado: con personal del Ministerio de Ambiente y Energía, principal receptor de la cooperación en las temáticas de BioCC.

Una condición particular del proceso de preparación de esta evaluación es que en el análisis de evaluabilidad se identificó la falta de una base de datos sólida como principal insumo para realizar la evaluación. Si bien el área de cooperación internacional de Mideplan cuenta con un sistema digital para recolectar estos datos<sup>2</sup>, se identificó que los datos disponibles no estaban completos, Por lo tanto, se priorizó la realización de un estudio de comportamiento de la cooperación percibida por Costa Rica (Petry, 2019) que respondiera a las características de la evaluación. Este estudio se realizó entre marzo y setiembre del 2019, y constituye la base a partir de la cual se realiza la evaluación.

## Vinculación con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La adopción de la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible por las Naciones Unidas en 2015 (ONU, 2015) ha marcado un cambio de paradigma. Ahora, por primera vez en la historia, se han definido metas de desarrollo para todos los países del mundo. Además, los países firmantes deben informar sobre sus avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en lo que se conoce como Informes Voluntarios Nacionales (VNR, por sus siglas en inglés). Este compromiso mundial de presentación de informes ha llevado a la necesidad de contar con sistemas funcionales de seguimiento y evaluación como base para la valoración de los progresos en el cumplimiento de los ODS de los países.

El compromiso de Costa Rica con la Agenda 2030 y los ODS se refleja en que fue el primer país del mundo en firmar un pacto nacional por los ODS (Mideplan, 2016) y uno de los primeros en presentar el primer VNR (Mideplan, 2017); además, el actual gobierno incluyó los ODS en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 (Mideplan, 2018b), y el Área de Evaluación y Seguimiento de Mideplan incluyó como criterio de selección para la Agenda Nacional de Evaluaciones el vínculo de las intervenciones con alguno o varios de los ODS.

Sin embargo, a la fecha, y a pesar de estos esfuerzos, no se han concretado evaluaciones país que den cuenta de los avances en el cumplimiento de la Agenda. Por lo que, en cumplimiento al Pacto Nacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y a manera de avance en la evaluación de componentes de la Agenda 2030, se le dio énfasis al desarrollo de la evaluación de la CINR en BioCC, ya que abarca temas directamente vinculados con el componente de sostenibilidad ambiental de la Agenda y con varios de los ODS, sobre todo con los objetivos 13 (Acción por el clima), 14 (Vida submarina), 15 (Vida de ecosistemas terrestres) y 6 (Agua limpia y saneamiento).

<sup>2</sup> Sistema de Gestión de Cooperación Internacional (SIGECI).

En el Estudio de comportamiento de la CINR en BioCC entre 2010-2018 (Petry, 2019) se señala que los proyectos percibidos por Costa Rica en el periodo y temas indicados hacen referencia en términos generales (es decir tanto en referencia a biodiversidad como a mitigación y adaptación al cambio climático) a siete ODS<sup>3</sup>; sin embargo, del total de proyectos estudiados, menos del 30% hace referencia a los ODS de forma explícita (Red2Red, 2020). Es importante anotar que durante la primera mitad del periodo de estudio, aún no se había firmado la Agenda 2030 y por lo tanto los proyectos correspondientes a este plazo no podrían contemplar los ODS. Sin embargo, de los proyectos del periodo previo al 2015, solamente uno hace referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además de la identificación del aporte de la CINR a la consecución de los ODS mencionados, la evaluación incluyó la valoración de los principios de la Agenda como los enfoques de género y participación (no dejar a nadie atrás, equidad).

## Reflexión sobre la propia práctica: aprendizajes del proceso

A lo largo del desarrollo de la estrategia de ECD en el proyecto Focelac y en la literatura sobre este enfoque, hemos encontrado que es posible aprender de la experiencia. Hacemos eco de la guía “Evaluación para conectar las prioridades nacionales con los ODS. Una guía para los responsables de comisionar y gestar evaluaciones” (IIED, 2020), que resalta la importancia de compartir los aprendizajes generados en el desarrollo de evaluaciones con componentes de la Agenda 2030 para que otros países o actores diseñen y ejecuten evaluaciones similares.

La guía en mención se estila como un apoyo a los responsables de comisionar, gestionar y ejecutar evaluaciones para crear planes y enfoques para la evaluación de los ODS y resalta que una evaluación exitosa debe construirse en torno al contexto nacional pero también guiarse por los principios de la Agenda 2030. Para esto, explica los principales pasos a desarrollar en la definición del alcance, el diseño y la ejecución de una evaluación de los ODS. Además, incluye ejemplos de países que han desarrollado o iniciado evaluaciones de los ODS o con componentes de la Agenda.

Uno de los casos de estudio de la guía mencionada es la evaluación de la CINR en BioCC de Costa Rica. Aunque cuando se redactó la guía, la evaluación en mención aún no estaba terminada, sí era claro su vínculo con la Agenda y varios de los ODS. Con la intención de identificar los principales aprendizajes de este proceso de evaluación innovador, que no solo incluye componentes de la Agenda 2030 sino que además es liderado por un país receptor de la cooperación, desde el proyecto Focelac se impulsó la sistematización de sus aprendizajes<sup>4</sup>.

La sistematización se orientó a partir del eje “condiciones institucionales y contextuales que favorecen o desfavorecen la preparación e implementación de la evaluación de la

<sup>3</sup> De la siguiente manera: los proyectos responden de manera prioritaria a los siguientes ODS: ODS 13 Acción por el Clima (35%); ODS 15 Vida de Ecosistemas Terrestres (19%); ODS 12 Producción y Consumo Responsables (18%) y ODS 6 Agua Limpia y Saneamiento (10%). Con 4% cada uno también se mencionan: ODS 7 Energía Asequible y no Contaminante; ODS 14 Vida Submarina y ODS 17 Alianzas para lograr los Objetivos. Los ODS más mencionados de manera secundaria son: ODS 13 Acción por el Clima (20%); ODS 17 Alianzas para lograr los Objetivos (15%); ODS 12 Producción y Consumo Responsables (13%) y ODS 15 Vida de Ecosistemas Terrestres (10%) (Petry, 2019).

<sup>4</sup> La sistematización de la experiencia la realizó un equipo consultor conformado por Alexander Vargas y Luis Samandú.

Agenda 2030 y los ODS vinculados a los temas de biodiversidad y cambio climático”, y se puede considerar como un complemento a la guía del IIED mencionada anteriormente, al dar énfasis a las condiciones con las que deben contar los países que realicen evaluaciones temáticas con componentes de la Agenda, y no solamente en los pasos metodológicos para diseñar y ejecutar una evaluación de los ODS propiamente.

Un punto de partida importante para la sistematización, es que la evaluación contó con condiciones contextuales que favorecieron su ejecución, como se ha mencionado en los apartados anteriores, tanto a nivel de apoyo político como con las condiciones técnicas institucionales que respaldan la ejecución de evaluaciones dentro de Mideplan, y el apoyo técnico-financiero de un proyecto de cooperación.

## Metodología de la sistematización

Es importante resaltar que la metodología de sistematización de experiencias busca reconstruir e interpretar la interacción que se dio entre los actores durante los distintos momentos de la experiencia, para reconocer su lógica subyacente, y luego generar un diálogo entre los actores, que permita identificar y seleccionar aquellos factores que se pueden considerar aprendizajes del proceso (Vargas & Samandú, 2021).

El proceso de la evaluación de la CINR en BioCC en CR se dividió en dos etapas: la preparación y la ejecución de la evaluación. Cada una de estas etapas contó con una serie de actividades y actores involucrados específicos, y por lo tanto cada una por sí misma generó aprendizajes independientes de la otra.

El abordaje metodológico utilizado abarcó los cuatro pasos que caracterizan a la sistematización de experiencias:

- La definición del objeto, objetivo y eje de sistematización.
- Reconstrucción histórica de la experiencia, según el eje de sistematización definido.
- Mediante un análisis crítico, identificar la lógica subyacente que dé sentido a la experiencia a partir del eje que fue reconstruida.
- Identificar los aprendizajes que deja la experiencia, prepararlos para su integración a la práctica y compartirlos con otras partes interesadas.

Para recolectar la información requerida en cada uno de los pasos, y atendiendo a las restricciones impuestas por la pandemia, se realizaron varias series de talleres virtuales, primero con pocos actores agrupados por organización (sesiones bilaterales) y luego sesiones plenarias que reunían a representantes de todos los actores involucrados en la etapa que se estuviera sistematizando. De esta manera se fue recopilando y contrastando la vivencia de todos los actores para luego identificar concesos, discrepancias y puntos medios sobre los diferentes temas.

La ruta que se siguió para el análisis, con mayor detalle en la fase preparatoria de la evaluación, fue la siguiente:

1. Percepción individual de la experiencia vivida.
2. Reconstrucción y análisis colectivos de la experiencia.

3. Identificación de buenas prácticas, aciertos, equivocaciones, vacíos que incidieron en la marcha del proceso.
4. Transformación de las valoraciones en propuestas, conocimiento expresado en medidas.
5. Valoración colectiva de la relevancia y la aplicabilidad de los hallazgos más importantes.

## Aprendizajes identificados

Los aprendizajes reflejan tres tipos de conocimientos extraídos desde la experiencia:

- Lecciones ya validadas por la experiencia.
- Propuestas para resolver dificultades encontradas o situaciones a evitar.
- Propuestas para hacer las cosas de otra manera.

También resulta necesario resaltar que los aprendizajes identificados en el marco de la consultoría no pueden ser entendidos fuera del contexto particular de esta evaluación, y de las personas que formaron parte del proceso, por lo que corresponden a propuestas que deberán ser valoradas para su uso en oportunidades de similares características. Además, los aprendizajes del proceso de evaluación fueron experimentados de manera heterogénea por algunos de los actores involucrados, por lo que no es posible generalizarlos.

A partir del análisis y de las condiciones priorizadas por los diferentes actores, se presentan los temas de sistematización que resaltan por su importancia para el desarrollo de la evaluación:

<b>Condiciones contextuales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas, planes y otros instrumentos de política</li> <li>• Gestión de la información</li> </ul>
<b>Condiciones institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación y complementariedad institucional</li> <li>• Diseño y metodología de evaluación</li> </ul>

Los principales aprendizajes extraídos del proceso de evaluación (preparación y ejecución) mediante la sistematización, se detallan a continuación.

### 1. Políticas, planes y otros instrumentos de política

- Contar con un Plan Nacional de Desarrollo alineado con los ODS, brinda un marco favorable para la preparación de la evaluación.
- La inclusión de la evaluación en la Agenda Nacional de Evaluación, confirma el anclaje en el sistema político-institucional y la coloca entre las prioridades nacionales de evaluación.
- Al emprender evaluaciones inéditas como son las de ODS y Agenda 2030, es bueno hacerlo con un enfoque ambicioso, pero al mismo tiempo es necesario ponderar el

alcance con las posibilidades con que se cuenta y determinar la factibilidad de evaluar la temática con respecto a: información existente, recursos (financieros, humanos y tiempo) y conformación del equipo evaluador.

- Contar con el respaldo político de la presidencia de la República, de la ministra y jefaturas clave para la realización de la evaluación, ha significado un importante impulso al proceso de preparación y ejecución de la evaluación.

## 2. Gestión de la información

- Cuando se planifica una evaluación que involucra la institucionalidad pública en determinado tema, es necesario conocer y tomar en cuenta cómo es gestionada la información en las diferentes instituciones, para conocer el grado de dificultad que puede significar acceder a ella con una misma herramienta de búsqueda.
- Es necesario velar, en la etapa preparatoria de evaluaciones, por la concordancia entre la información que es posible recabar e identificar, y la matriz de evaluación que se formule.

## 3. Coordinación y complementariedad institucional

En este caso, los aprendizajes se organizan en torno a diferentes componentes de la coordinación.

### Conducción

- Es clave contar con un departamento que oriente metodológicamente el proceso y organice la articulación de diferentes instituciones.
- Es una condición clave contar con herramientas validadas para diseñar y conducir procesos de esta naturaleza, en su conjunto y cada uno de los pasos que lo constituyen.
- Es fundamental el involucramiento del equipo gestor durante la etapa de preparación de la evaluación, de manera que tengan un acercamiento con las temáticas a evaluar y así poder brindar un mayor nivel de acompañamiento en la etapa de diseño.

### Equipo

- En evaluaciones que son abordadas con actores institucionales con diferentes experticias, saberes, perspectivas y ámbitos de trabajo, es imprescindible lograr el mayor involucramiento de todos, reconociendo y respetando sus aportes específicos, para que puedan trabajar juntos a partir de sus diferencias.
- Es necesario procurar la nivelación de conocimientos entre los diferentes actores del equipo gestor. Cada sector contribuye desde sus competencias. Es conveniente implementar jornadas previas de contextualización que favorezcan visiones compartidas.
- Es conveniente una preparación minuciosa y participativa del proceso de evaluación, para que exista claridad desde el inicio sobre los roles de los diferentes actores y cuál será el carácter de su participación (toma de decisiones, consulta, aportar insumos, etc.).
- Fundamental es fomentar la confianza entre actores provenientes de diferentes instituciones, en función de favorecer colaboración y sinergias entre una diversidad de experticias.



- Algo imprescindible es la integración de los sectores que harán uso de la evaluación desde el primer momento de su preparación.

## Inducción

- Son necesarios programas de inducción que faciliten la integración y cohesión de equipos de trabajo en un marco de coordinación interinstitucional. Para la integración sustantiva de los equipos de trabajo en una coordinación interinstitucional, es necesario realizar un programa de inducción, con elementos formativos sobre evaluación y las temáticas específicas a evaluar.

## Comunicación

- Es necesario definir una estrategia de comunicación multidireccional que facilite la interacción entre los actores y la toma de decisiones.
- Algo imprescindible es el registro sistemático de los debates, los trabajos y los acuerdos con los que se construye el proceso. Una memoria fundamental para evaluar el proceso y para extraer aprendizajes.

## 4. Diseño y metodología de evaluación

### Definición del alcance

- Es conveniente, previo a definir el alcance de una evaluación de este tipo, consultar a diversos expertos que puedan ayudar a delimitar el alcance desde diferentes disciplinas.
- Destinar recursos (tiempo, RRHH, financiamiento) para recopilar insumos y determinar previamente y con mayor precisión el alcance y objeto de la evaluación.
- Por las características de una evaluación temática, debe cuidarse la rigurosidad con que se hace el estudio de evaluabilidad, el cual debe arrojar un diagnóstico preciso de las condiciones favorables y limitantes para evaluar la intervención seleccionada.
- Es necesario que en evaluaciones temáticas de gran magnitud, el equipo gestor tenga flexibilidad con respecto a: metodologías, instrumentos, forma de gestión -técnica y administrativa-, entre otros, de manera que se pueda innovar y no depender de la manera como “normalmente” se hacen las evaluaciones.

### Separación entre el análisis del comportamiento de la CINR y la evaluación

- Es necesario valorar los pros y contras de separar el análisis de portafolio (recopilación y estudio de los proyectos comprendidos en la evaluación) del proceso de evaluación:
  - o Mantenerlo como parte del proceso de evaluación garantiza que el mismo equipo genere y tenga claridad de la información relevante para realizar la evaluación.
  - o Separarlo permite tener mayor flexibilidad con los plazos de contratación administrativa. Además, facilita generar un nuevo proceso de contratación en caso de que no haya satisfacción con el personal contratado.

## Desarrollo de capacidades en evaluación

El proyecto Focelac aplica un enfoque sistémico para el fomento de capacidades de evaluación, desde el cual se reconoce que el conjunto de actores, procesos, instituciones,

trámites, estructuras y los vínculos que se generan entre estos, definen y permiten la evaluación en determinado contexto. Desde esta perspectiva, se parte del hecho de que para generar capacidades en evaluación se deben considerar todos estos factores, pero además comprender y respetar los procesos y particularidades del sistema como un todo y de cada una de las partes que lo componen (Klier et al., 2021).

Estos sistemas cuentan además con diferentes niveles en los que se debe contar con capacidades para gestionar, desarrollar y usar evaluaciones. Estos niveles son: individual, institucional y contextual. En el nivel individual se busca que representantes de la sociedad civil, evaluadores, personal público y parlamentarios, sean conscientes de las potencialidades de evaluación y que tengan la capacidad de llevar a cabo, utilizar y dirigir evaluaciones. En el nivel institucional se aspira a que instituciones públicas y privadas, VOPEs, academia, parlamentos y sociedad civil, están orientadas a utilizar, capacitar, gestionar y/o promover asuntos de evaluación. Por último, para que el sistema de evaluación funcione, es fundamental que existan entornos propicios, es decir, que los países tengan las condiciones políticas, jurídico-normativas y técnicas que requiere la evaluación como una herramienta clave para la toma de decisiones orientada a la buena gobernanza y la mejora de las condiciones de vida de la población.

En este sentido, promover y apoyar el desarrollo de evaluaciones complejas, con componentes de la Agenda 2030 permite la generación de capacidades en los diferentes actores, desde el punto de vista de la participación-acción. Pero reflexionar sobre los retos y los logros de la propia práctica, permite que el proceso de aprendizaje se dé de manera más firme a nivel de individuos, y que además esta reflexión permita orientar la toma de decisiones a nivel de las organizaciones respecto a la gestión y uso de las evaluaciones.

Los aprendizajes desprendidos del proceso de sistematización evidencian una reflexión profunda y crítica de las condiciones individuales, institucionales y contextuales para llevar a buen término una evaluación temática. Que, además, pueden ser aplicadas a procesos de evaluación en contextos similares, ya sea otras evaluaciones temáticas con componentes de la Agenda 2030 o en otros países de la región.

## A manera de cierre

En esta época, cuando los cambios políticos y ambientales se producen de manera cada vez más abrupta, un número creciente de personas se están dando cuenta del papel que la evaluación puede desempeñar en la toma de decisiones fundamentales, para reorientar el curso de la política pública. Sin embargo, la evaluación en sí misma, como herramienta técnica, se considera insuficiente. Para ser eficaz, la evaluación requiere ciertas condiciones contextuales, políticas y técnicas; las evaluaciones de calidad se sustentan en las capacidades de evaluación de los sistemas que las incorporan.

Fomentar el desarrollo de esas capacidades en todos los niveles es fundamental para dar una mejor respuesta a los desafíos actuales. Contar con sistemas de evaluación sólidos, capaces de orientar la definición de política pública a partir de evidencias, priorizando

intervenciones eficaces, es quizá una de las condiciones más claras que nos ha dejado la última década.

Este proceso de aprendizaje participativo llevado adelante mediante la metodología de sistematización de experiencias (Jara, 1998), constituye un ejemplo de cómo los procesos de evaluación desde la perspectiva de un país receptor de cooperación internacional al desarrollo, pueden fomentar la conciencia y el debate sobre la eficacia de la CI en un mundo que se está volviendo cada vez más interconectado.

## Bibliografía

- AGCED. (2011). Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo. Busan. Recuperado el 24 de febrero de 2021, de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>
- Beauchamp, E., Hoffmann, D., D'Errico, S., Lucks, D. & El-Saddick, K. (2020). La crisis climática: cuatro formas de fortalecer el diseño de políticas públicas a través de la evaluación. IIED Briefing. Recuperado el 14 de febrero de 2021, de: <https://pubs.iied.org/es/17761siied>
- IIED. (2020). Evaluación para conectar las prioridades nacionales con los ODS. Una guía para los responsables de comisionar y gestar evaluaciones. Londres. Obtenido de <https://pubs.iied.org/17739IIED/>
- Jara, O. (1998). Para sistematizar experiencias (Tercera ed.). San José, Costa Rica: CEP-Alforja.
- Klier, S. D., Nawrotzki, R. J., Salas, N., Harten, S., Keating, C. B., & Katina, P. F. (2021). Grounding Evaluation Capacity Development in Systems Theory. Artículo entregado para publicar.
- Mideplan. (2016). Pacto nacional por el avance de los ODS en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en Costa Rica. San José.
- Mideplan. (2017). Costa Rica: Construyendo una visión compartida de desarrollo sostenible. Reporte Nacional Voluntario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. San José.
- Mideplan. (2018a). Metodología Agenda Nacional de Evaluación 2019-2022. San José, San José, Costa Rica. Recuperado el 1 de febrero de 2021, de [www.mideplan.go.cr](http://www.mideplan.go.cr)
- Mideplan. (2018b). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022. San José.
- ONU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.
- Petry, I. (2019). Informe de caracterización y análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable en biodiversidad y cambio climático, durante el periodo 2010-2018. Consultoría, Mideplan / DEval, San José.
- Red2Red. (2018). Evaluación de resultados de la estrategia nacional Puente al Desarrollo en Costa Rica. Consultoría, Mideplan / DEval, San José.
- Red2Red. (2020). Evaluación de la Cooperación Internacional No Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático percibida por Costa Rica entre 2010-2018. Consultoría, Mideplan / DEval, San José.
- Vargas, A., & Samandú, L. (2021). Sistematización de experiencias. Evaluación de la CINR en BioCC en Costa Rica 2010-2018. Consultoría, DEval, San José.



# La vinculación de la política de bienestar con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: experiencias de coordinación interinstitucional e intergubernamental

Eunice Arias Arias <sup>1</sup>

Daniel Alberto Alcántara Rebolledo <sup>2</sup>

Karla Giselle Ríos Calderón <sup>3</sup>

## Introducción

La Secretaría de Bienestar es la dependencia del gobierno federal encargada de la política dirigida al combate a la pobreza, la atención específica de las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos cuyo fin último es garantizar el ejercicio efectivo de derechos de toda la población y contribuir a la construcción de un Estado de Bienestar. La política de bienestar social que instrumenta el Gobierno de México, por medio de la Secretaría de Bienestar, está alineada con la Agenda 2030 y, en particular, con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Desde 2015, la Secretaría de Bienestar; antes Secretaría de Desarrollo Social, forma parte del Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS), cuyo objetivo es coordinar los trabajos de carácter conceptual y operativo para la definición de indicadores encaminados al cumplimiento de los ODS. Asimismo, desde 2017, la Secretaría forma parte del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el que participan actores relevantes de los gobiernos federal y local, el sector privado, la sociedad civil y la academia para implementar y dar seguimiento a las acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030. En este sentido, la experiencia de la Secretaría puede dar luz sobre el rol que desempeñan el monitoreo y la evaluación en el cumplimiento de los ODS. Lo anterior, respecto de la definición de indicadores, la coordinación intersectorial e intergubernamental ante la naturaleza multidimensional de los ODS y el vínculo del seguimiento de los avances de los programas sociales y acciones con el cumplimiento de los ODS.

## 1. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El Desarrollo Sostenible se refiere, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, Nuestro Futuro en Común, 1987). Este concepto ha adquirido una gran importancia a escala global, debido al surgimiento de diversos problemas sociales compartidos.

En un intento de poner fin a las dificultades que afectan a las sociedades en diferentes partes del mundo, en el año 2000 tuvo lugar la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York. Dicha Cumbre reunió a 189 líderes representantes de

<sup>1</sup> Maestra en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Directora General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Bienestar, eunice.arias@bienestar.gob.mx

<sup>2</sup> Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, Director de Monitoreo de la Secretaría de Bienestar, daniel.alcantara@bienestar.gob.mx

<sup>3</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México, Directora adscrita a la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Bienestar, karla.calderon@bienestar.gob.mx

estados, quienes acordaron los primeros ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se comprometieron a promover acciones en conjunto para llevarlos a cabo hacia el año 2015. Los Objetivos fueron establecidos en un documento llamado la Declaración del Milenio.

En colaboración con el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2002, revisaron el avance de indicadores por país para así tomar en cuenta las conclusiones en las prioridades de sus agendas nacionales. Así, en 2015 surgió el tránsito de los ODM a los Objetivos de Desarrollo Sostenible al término de la evaluación de los primeros, para continuar con la labor principal de erradicar todas las formas de pobreza bajo el lema de “sin dejar a nadie atrás”.

**Figura 1. ODS**



Fuente: Página de la ONU y la Agenda 2030 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

En consecuencia, hacia septiembre de ese año, la Asamblea General de la ONU aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030); dicha agenda es un plan de acción que tiene un enfoque inclusivo y abierto para favorecer a las personas, proteger el planeta, fomentar la prosperidad de los países y contribuir a la paz universal. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una hoja de ruta que busca erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todos sin comprometer los recursos actuales a fin de que las futuras generaciones puedan hacer uso de ellos, por lo tanto, consiste en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, cada uno con metas específicas, que constituyen una agenda integral y multisectorial (ONU, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020, 2020).

## 2. La Agenda 2030 y los ODS en México

Ya para el caso de México, la Estrategia Nacional de la Agenda 2030 fue elaborada después de un proceso de consultas con apoyo de la Administración Pública Federal (APF), la ciudadanía, el sector privado, la academia y diversas autoridades locales. Con ello se buscó reflejar tanto las prioridades políticas del sector público, como las opiniones

y la visión de distintos actores no gubernamentales.

En 2010, los entonces ODM requerían de la conformación de un grupo de trabajo que coordinase los esfuerzos gubernamentales, fue así que por iniciativa de la Oficina de la Presidencia se creó el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para fortalecer el trabajo interinstitucional respecto al seguimiento de los compromisos de México en materia de los Objetivos. Este Comité estuvo encabezado por la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Consejo Nacional de Población (INEGI), y contó con la representación de 14 dependencias, entidades y organismos (DOF, Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2017).

Asimismo, México participó en el Grupo de Trabajo Abierto para los ODS que fue establecido en enero de 2013 por mandato de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). A fin de conformar la nueva Agenda, México promovió que la inclusión social y económica fuese rectora de los objetivos.

A su vez sugirió que el enfoque de pobreza se estableciera de manera multidimensional a escala global, es decir, que adicional a tomar en cuenta el ingreso efectivo de los habitantes, se tomase en cuenta su acceso efectivo a los servicios básicos.

Entre otros varios temas, promovió la importancia de la igualdad de género, el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y personas afro mexicanas, el respeto y reconocimiento de los derechos de los migrantes, la conservación de la biodiversidad, de las tradiciones, así como adoptar compromisos específicos por nación para enfrentar el cambio climático y promover de esa forma el desarrollo sostenible.

A finales de 2015, la Presidencia de la República solicitó al INEGI la modificación del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para establecer el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el propósito de poder medir y dar seguimiento a los nuevos objetivos, metas e indicadores establecidos en el marco de la Agenda 2030; estando dentro del CTEODS, como vocal, la entonces Secretaría de Desarrollo Social, hoy Secretaría de Bienestar (INEGI, Modificación del acuerdo de creación del Comité Técnico Especializado del sistema de información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para convertirlo en el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015).

En abril de 2017 se firmó el decreto por el que se creó el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, lo anterior en seguimiento a que el 19 de julio de 2016 México realizó, junto con otros 21 países, una Revisión Nacional Voluntaria en la que se comprometió a establecer un Consejo de Alto Nivel para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (INEGI, Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Avances y Retos, 2018).

Este Consejo Nacional es una instancia presidida por el Titular del Ejecutivo Federal, integrada por 19 Secretarías de Estado, siete instituciones no sectorizadas, dos

organismos autónomos, los gobiernos sub nacionales, los poderes legislativo y judicial, y los organismos constitucionales autónomos, también hay participación de los representantes de la academia, de organizaciones internacionales, del sector privado y de la sociedad civil (DOF, Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2017).

El Consejo se encarga de coordinar las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la referida Agenda, así como de informar sobre el seguimiento de sus objetivos, metas e indicadores. Asimismo, para su operación rescata la conformación de comités permanentes (como es el caso del CTEODS, creado en 2015) y transitorios.

El Comité por su parte, tiene como objetivo coordinar los trabajos de carácter conceptual, metodológico, técnico y operativo para generar y actualizar periódicamente la información.

Su meta es diseñar y evaluar las políticas públicas orientadas al cumplimiento de los ODS comprometidos en el marco de la Agenda 2030, dicho sea de paso, sus funciones son:

- Revisar los aspectos conceptuales y metodológicos aplicables a los indicadores recomendados por la ONU y acordar lo procedente para el caso de México.
- Verificar y seleccionar las fuentes de información idóneas para la generación y monitoreo de metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Coordinar la participación interinstitucional requerida para la actualización periódica de los indicadores establecidos.
- Concertar con las autoridades locales las acciones que permitan la participación de las mismas en el monitoreo coordinado de metas e indicadores, atendiendo a prioridades nacionales y locales.
- Diseñar, administrar y actualizar permanentemente un Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Coordinarse con otros Comités Técnicos Especializados del SNIEG, cuyo quehacer se relacione con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Coordinar la participación de los sectores privado y social que se considere necesaria.
- Integrar y presentar los informes de avances respecto a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (INEGI, Modificación del acuerdo de creación del Comité Técnico Especializado del sistema de información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para convertirlo en el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2015).

Como se puede observar, es justo en éstos comités donde se realizaron los trabajos para la revisión y aprobación de indicadores relacionadas a cada una de las metas de los ODS. Dicha revisión fue exhaustiva pues, si bien existen indicadores de la ONU por país, la información no está disponible para cada región con la misma facilidad. Por lo tanto, fue necesario revisar los indicadores que se podían generar, así como indicadores nacionales que pudieran complementar o funcionar como proxys para el correcto seguimiento del avance en los ODS. De modo que, fue en las mesas del CTEODS en



donde se revisaron las metas de los 17 ODS y en donde se trabajó en la elaboración de los indicadores encaminados al cumplimiento de los mismos.

Dichos indicadores se hicieron mediante una coordinación intersectorial e intergubernamental ante la naturaleza multidimensional de los ODS y de sus respectivas metas, que buscan por sobre todas cosas, dignificar la vida de las personas.

Por ejemplo, la consigna de “No dejar a nadie atrás” (que se traduce a subsanar las desigualdades, respetar y defender la diversidad cultural y el ambiente natural teniendo consciencia de las necesidades de los futuros habitantes de nuestro país, a quienes no podemos heredar un país en catástrofe) implicó considerar indicadores desglosados para las diferentes dependencias gubernamentales; asimismo, si bien se cuenta con una medición de pobreza multidimensional, actualmente no existe una medición de pobreza que incorpore el acceso efectivo a los derechos sociales, por lo que se utilizó como base la información del Sistema de Información de Derechos Sociales con Enfoque de Derechos Humanos (SIDS).

De tal forma, se tienen 147 indicadores para las metas de los ODS de los cuales 93 son globales y 54 nacionales. Estos indicadores cubren 16 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 56 de las metas relacionadas a éstos (únicamente faltan indicadores para el ODS 12 Producción y Consumo Responsable). Igualmente, se tienen indicadores globales como indicadores que tienen desglose por entidad federativa, municipio y principales ciudades. Continuando con el proceso de integración de la Agenda 2030, el 16 de febrero de 2018 se aprobó una reforma a la Ley de Planeación a fin de incorporar una serie de provisiones fundamentales para que la planeación nacional pudiera adaptarse al nuevo paradigma de desarrollo sostenible (Presidencia, Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México, 2019.b).

Para 2019, se integró el documento base de la Estrategia Nacional a partir de un análisis de la visión de desarrollo sostenible para México a largo plazo, se analizó en primer lugar el PND 2019-2024 como parte de la revisión de la planeación estratégica, en segundo lugar, se hizo una revisión de las discusiones, planteamientos y resultados derivados del Consejo Nacional de la Agenda 2030 y por último, se consideraron los insumos y las consultas realizadas anteriormente como fueron dos consultas digitales abiertas para la ciudadanía; cinco consultas regionales sobre las necesidades y retos de la sociedad civil para promover el desarrollo sostenible en todo el país; y las consultas y discusiones de la Comisión para el cumplimiento de la Agenda 2030 en el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), con el fin de tener una mayor planeación democrática (Presidencia, Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México, 2019.b).

Así, la política de la actual administración está enfocada en el bienestar integral de toda la población, para lo cual el ejercicio del desarrollo sostenible es indispensable.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 señala que “considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social,

en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país. Además, se guiará por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno” (DOF, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024., 2019).

### 3. Importancia del monitoreo y evaluación de los ODS y su vinculación con la política de Bienestar

Para poder hacer una revisión del avance en el cumplimiento de los ODS resulta lógico medir y monitorear la contribución de los diferentes programas al logro de éstos objetivos. De esta manera, se vuelven indispensables tanto el monitoreo como el seguimiento, entendido como la verificación del nivel de cumplimiento de los objetivos y metas a través de indicadores estructurados; como la evaluación, es decir, el análisis sistemático y objetivo para determinar su congruencia y analizar el logro de sus objetivos y metas, para identificar su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Por ende, se necesita inversión en datos y estadísticas para mantener una cobertura adecuada de todos los grupos de la población, así como para garantizar la coherencia interna, la comparabilidad y la calidad general de los datos producidos, lo que permite su monitoreo, con la finalidad de poder avanzar en la implementación de la Agenda 2030 (ONU, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020, 2020).

En México, el esquema de monitoreo y evaluación proviene desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que en su artículo 26 señala que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), con el propósito de hacer más competente la asignación de los recursos públicos, incluye lineamientos que promueven una planeación del presupuesto federal basado en resultados, tomando en cuenta la información generada por evaluaciones y establece el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006).

Con relación a los 17 ODS y las metas de la agenda que resultan de los mismos, se supervisan y examinan a nivel mundial mediante un conjunto de indicadores globales. Al mismo tiempo, los gobiernos elaboran sus propios indicadores para colaborar en el proceso de seguimiento de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos y las metas. De ahí que, los procesos de seguimiento se basan en el informe anual sobre los progresos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que elabora el Secretario General de la ONU (ONU, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, 2015).

Por consiguiente, el monitoreo de la Agenda 2030 es clave para tener información

oportuna sobre el progreso de las distintas regiones del país en el cumplimiento de los compromisos contenidos en la Estrategia Nacional. Esta acción es importante para identificar las áreas en las que se haya alcanzado una trayectoria favorable, así como evaluar las estrategias y adecuarlas a las circunstancias variables, además de contribuir a la toma de decisiones con información para la asignación del gasto en caso de ser necesario de acuerdo a los resultados que se obtienen (Presidencia, Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México, 2019.b). En un sentido similar, la evaluación del proceso deberá generar recomendaciones para acelerar el progreso e impulsar medidas de mayor impacto.

Asimismo, en el contexto actual por la crisis de la COVID-19, cobran mayor importancia los datos y estadísticas oportunas de calidad, abiertos y desglosados pues son fundamentales para comprender, gestionar y mitigar los efectos humanos, sociales y económicos de la pandemia (ONU, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020, 2020). En este sentido, la información que se pueda tener resulta esencial para revisar y diseñar medidas para volver a encaminar los esfuerzos al avance en el cumplimiento de los ODS y tener información de la eficacia de las acciones realizadas, de modo que actúen ante contingencias en años posteriores.

Dados los requerimientos necesarios para el monitoreo de los ODS, una de las áreas de oportunidad que surgió fue tener información abierta, periódica y exhaustiva sobre los recursos públicos que invierten en la consecución de los objetivos y los avances logrados. Lo anterior para realizar un seguimiento de los compromisos, las inversiones y los resultados para comprender el por qué se alcanzaron o no los objetivos específicos y cómo se lograron dichos alcances. Aunado a los trabajos del CTEODS y a fin de contar con indicadores relacionados al avance en el cumplimiento de los ODS se realizó un proceso de vinculación.

Los Objetivos se vincularon con la planeación estratégica, el seguimiento y la evaluación; luego entonces, se vincularon con los Programas Presupuestarios (Pp) para finalmente alinearlos a las metas de los mismos. De forma que, una vez conseguida esta alineación se puede asociar cada Pp con la contribución al logro de las metas de los indicadores y tener así información de la contribución al logro de los ODS.

#### 4. Los Programas de Bienestar y los ODS

De manera general, la vinculación entre los Programas presupuestarios de la APF y los ODS considera un proceso de análisis en dos fases: 1) Vincular los Pp con las metas de los ODS.

Y, 2) Identificar el tipo y el grado de vinculación de cada Pp a las metas de los ODS (SHCP, Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2021, 2021.a). De ahí que, es posible identificar la vinculación del presupuesto con la consecución de los ODS mediante la categoría programática de los Pp.

## Fase 1: Vinculación de los Pp con las metas de los ODS

Con relación a la vinculación de los Pp con las metas de los ODS, para los Pp no relacionados directamente con los ODS se realiza un análisis que permita identificar la relación del Pp con la meta o las metas de los ODS por medio del objetivo del Pp para definir las metas de mayor coincidencia.

Una vez identificadas, y con el fin de realizar un análisis más exhaustivo, se debe considerar que el Pp se vincula con la o las metas de los ODS si cuenta con alguno o varios de los siguientes supuestos:

- El objetivo del Pp promueve de forma directa el cumplimiento de la meta.
- Los beneficios del Pp fueron determinados o diseñados tomando en consideración objetivos similares al propósito de la meta.
- Atiende necesidades de fortalecimiento de los agentes que actúan en favor del logro de la meta.

Al mismo tiempo se toman en consideración las poblaciones objetivo o áreas de enfoque de cada una de las metas, dado que cada Pp busca atender poblaciones objetivo o áreas de enfoque específicas que pueden compararse con las identificadas para las metas ODS.

Finalmente, y de manera constante, se revisa la vinculación existente para determinar si se requiere hacer una actualización de la vinculación para los ejercicios fiscales o incluir nuevas, así como revisiones de los Pp de nueva creación o con cambios sustanciales (SHCP, Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2021, 2021.a).

## Fase 2: Tipo y grado de vinculación de los Pp

Una vez identificada la relación de los Pp con los ODS se vuelve relevante determinar con más detalle la contribución que puede hacer el programa al logro de los objetivos. Lo anterior se realiza mediante dos análisis:

1. Definición de submetas: existen ODS que tienen varios ámbitos de atención, así que para definir la meta es necesario tener claridad de las submetas en las que se desagrega la meta en cuestión, pues es probable que algún Pp únicamente se relacione con algunos de los ámbitos de atención referidos. Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), implementó para el ciclo presupuestario 2018 un catálogo de submetas en las que se dividen 702 de las 769 metas, es decir 60.4% del total.
2. Identificación de posibles tipos de contribución: es importante determinar cómo se da la contribución para la consecución de las metas de los ODS. Ésta puede ser una contribución directa cuando el Pp aporta al objetivo descrito en el ODS y a su meta o submeta de forma clara, sin depender de resultados intermedios.

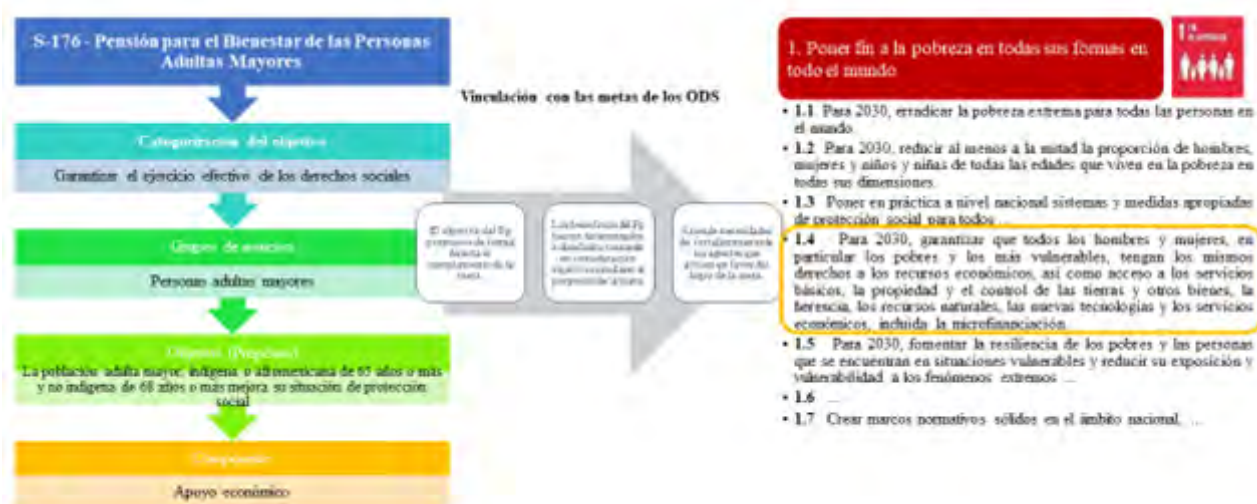
O bien, puede ser una contribución indirecta cuando el Pp genera condiciones que contribuyen a la meta o submeta, como consecuencia de sus acciones, sin atender

directamente alguna de las metas o submetas identificadas previamente.

Para determinar el tipo de contribución, los responsables de cada Pp analizan la meta, las submetas y la población o área de enfoque objetivo. Así, la contribución será directa para los casos en los que el programa público se estrecha directamente con la meta o submeta del ODS, es decir, cuando atiende directamente el problema público y la población identificada por el ODS.

No obstante, si la población que atiende la meta no es beneficiaria directa del Pp, la intervención que realiza el Pp tiene una relación lejana con el tema de la meta. En consecuencia, el Pp genera las condiciones para que otro Pp o acción pública contribuya a la meta o submeta del ODS, es conveniente seleccionar el tipo de contribución indirecta (SHCP, Vinculación de Programas Presupuestarios del PEF 2021 a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2021.b).

**Figura 2. Ejemplo de vinculación (Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores)**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Inventario CONEVAL (INCO) 2019, la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) 2021, la ONU y la agenda 2030.

### Alineación de los programas presupuestarios de la Secretaría de Bienestar a los ODS

Para el año 2021 se tienen 572 programas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que están alineados con al menos un ODS de manera directa o indirecta; asimismo, de manera directa todos los ODS tienen al menos un programa relacionado.

Con respecto a los Programas Sociales de la Secretaría de Bienestar<sup>5</sup> éstos se encuentran alineados a nueve objetivos, siendo lógicamente el ODS 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo al que se encuentran relacionados todos los programas sociales, ya sea de manera directa o indirecta, seguido por el ODS 10 Reducir la desigualdad en y entre los países con ocho programas alineados.

<sup>5</sup> No se consideran programas operativos ni relacionados al Órgano Interno de Control.

## Alineación de los programas de la Secretaría de Bienestar con los ODS

Particularmente, la Secretaría de Bienestar tiene a cargo 13 programas sociales, de los cuales 12 están alineados directamente con algún ODS. En la Tabla 1 se muestra la contribución directa de los programas sociales de la Secretaría de Bienestar al cumplimiento de los ODS.

**Tabla 1. Alineación directa de los ODS con los programas de Bienestar**

Articulación de Políticas Integrales de Juventud	17 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	8 Acción climática	10 Reducir la desigualdad en y entre los países
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	17 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo		
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	5 Objetivo de desarrollo sostenible	16 Acción climática	
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	8 Acción climática		
Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos	5 Objetivo de desarrollo sostenible		
Programa de Fomento a la Economía Social	5 Objetivo de desarrollo sostenible		
Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural	17 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo		
Seguro de vida para jefas de familia	17 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	4 Energía asequible y no contaminante	
Sembrando Vida	17 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	7 Energía asequible y no contaminante	8 Acción climática
Servicios a grupos con necesidades especiales	10 Reducir la desigualdad en y entre los países		
Subsidios a programas para jóvenes	8 Acción climática		

Fuente: Elaboración propia con base en la Vinculación de Programas Presupuestarios del PEF 2021 a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Para efectos de la alineación indirecta, los 13 Pp de Bienestar se encuentran alineados a ocho de los 17 ODS, de ellos, siete presentan una alineación indirecta. En este sentido, los ODS que se vinculan de forma indirecta con la mayor parte de los programas sociales son: 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo y 10. Reducir la desigualdad en y entre los países, con 5 programas sociales cada uno.

## Metas e indicadores de los ODS en la Secretaría de Bienestar

Los programas sociales de la Secretaría de Bienestar se encuentran alineados con 26 de las 87 metas relacionadas con los ODS.

En el mismo sentido, para el ODS 1 al que están alineados todos los programas Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo se tienen alineadas cinco de las metas de los objetivos de manera directa o indirecta.

Así, por ejemplo, dentro de los programas prioritarios del Gobierno Federal que pertenecen a Bienestar, el programa Sembrando Vida está directamente relacionado al ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo y dentro del mismo a la Meta 1.4

Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.

No obstante, la alineación se puede realizar para cada uno de los ODS a los que contribuya el Pp así como con las metas, y de existir, las submetas identificando si la contribución es directa o indirecta. En suma, con indicadores y determinando la vinculación de cada programa con las metas de los ODS, es posible evaluar el desempeño de las políticas públicas en relación con el logro de los objetivos de la Agenda 2030.

## Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 26.

DOF. (26 de mayo de 2017). Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. México.

DOF. (12 de julio de 2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

INEGI. (2015). Modificación del acuerdo de creación del Comité Técnico Especializado del sistema de información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para convertirlo en el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

INEGI. (2018). Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Avances y Retos.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (30 de marzo de 2006).

ONU. (1987). Nuestro Futuro en Común. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

ONU. (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

ONU. (2020). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020.

Presidencia. (Octubre de 2019). Lineamientos de los Comités de Trabajo del Consejo Nacional de la Agenda 2030. México.

Presidencia. (Noviembre de 2019). Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México. México. Gobierno de México website: <https://www.gob.mx/agenda2030/documentos/estrategia-nacional-de-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-en-mexico?idiom=es>

SHCP. (2021). Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2021. Anexo 2.

SHCP. (2021). Vinculación de Programas Presupuestarios del PEF 2021 a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Anexo 2.





## “Hacia una Hoja de Ruta Regional de Evaluación para el Logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”

Claudia Olavarría Manríquez<sup>1</sup>, Dirk Hoffmann<sup>2</sup>, Silvia Salinas Mulder<sup>3</sup> y Laura González Garcés<sup>4</sup>

### Abstract

Como parte de la campaña global Eval4Action, impulsada por el Fondo de Población de Naciones Unidas y la iniciativa EvalYouth Global, el día 1º de octubre de 2020 se realizó la tercera Consulta Regional, llevada a cabo en América Latina y El Caribe. Esta campaña busca impulsar el diálogo y la acción para fortalecer las capacidades nacionales de evaluación para lograr los ODS, durante la próxima década. La consulta tuvo como objetivo estimular el debate sobre los desafíos que afrontamos en la región para asegurar que la evaluación contribuya efectiva y significativamente a alcanzar los ODS. Lo anterior, como base para trazar una hoja de ruta que permita avanzar con ese objetivo en América Latina y el Caribe. Fue organizada de forma conjunta entre los equipos de EvalYouth LAC, la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC), el Proyecto de Fomento de Capacidades en Evaluación en América Latina (Focelac) y la Oficina Regional del Fondo de Naciones Unidas para la Población para América Latina y el Caribe (UNFPA-LACRO).

En esta ponencia se presentan los principales resultados de la consulta Eval4Action, así como los avances en la constitución de una hoja de ruta que articule las agendas de las diversas organizaciones en la región para estimular el debate y la participación de la comunidad de evaluación en las futuras iniciativas que se implementen en este marco.

### Introducción

En 2020 surge la campaña “Década de la Evaluación para la Acción”, también conocida como la campaña Eval4Action. Ésta surge a partir de la “Década de la Acción”<sup>5</sup> de Naciones Unidas para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y busca promover el reconocimiento generalizado de que la evaluación es fundamental y un acelerador clave para el logro de los objetivos globales. Esta campaña tiene por objetivo establecer compromisos de parte de las diferentes partes interesadas (parlamentos, gobiernos, asociaciones de evaluación) para invertir en sistemas de evaluación más sólidos para informar las políticas públicas, asegurando que nadie se quede atrás.

Una de las acciones planificadas de esta campaña, ha sido la implementación de Consultas Regionales para trazar agendas conjuntas de evaluación influyente, con la organización de los co-líderes de la campaña: el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Red Global de EvalYouth y el Foro Global de Parlamentarios para

<sup>1</sup> Maestra(c) en Género, Sociedad y Políticas por FLACSO Argentina, Co-chair de EvalYouth LAC. claudiaolavarriam@gmail.com

<sup>2</sup> MSc en Ciencias del Medio Ambiente por la Universidad Humboldt de Berlín, Alemania; evaluador en el proyecto Focelac+ “Fomento de una cultura de evaluación y de aprendizaje en América Latina y el Caribe con proyección global”, dirk.hoffmann@deval.org

<sup>3</sup> Maestra en Administración Pública y Descentralización. Universidad Andina Simón Bolívar

<sup>4</sup> Maestra.

<sup>5</sup> Véase: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/decade-of-action/>

la Evaluación. Además de la participación de las Organizaciones Voluntarias de Profesionales en Evaluación (VOPEs, por sus siglas en inglés), los capítulos regionales de EvalYouth, parlamentarios y otros actores del ecosistema de evaluación a nivel regional.

Los objetivos de estas consultas regionales han sido proveer una plataforma a personas evaluadoras nacionales y regionales y otros actores para: a) fortalecer el diálogo y las alianzas para generar una evaluación influyente hacia el logro de los ODS, e b) identificar compromisos y acciones concretos a nivel nacional y regional, para fortalecer los sistemas nacionales de evaluación y las capacidades para acelerar el avance hacia el cumplimiento de los ODS

La campaña global Eval4Action integra los compromisos y esfuerzos de los gobiernos, la sociedad civil, las asociaciones de evaluación y los y las jóvenes evaluadores, para invertir en sistemas de evaluación más robustos que ayuden a definir políticas públicas con evidencias sólidas para asegurar que nadie se quede atrás. “No dejar a nadie atrás”. En nuestra región significa involucrar especialmente a mujeres, jóvenes y adolescentes, pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes y personas con discapacidad.

Se debe abordar las brechas y desigualdades existentes de una manera más efectiva e innovadora, haciendo uso de datos desagregados para saber quiénes son esos grupos, dónde están y cómo podemos llegar a ellos a través de las políticas públicas y la cooperación internacional. De ahí la importancia de la evaluación para contar con evidencia, recomendaciones y lecciones aprendidas sobre lo que realmente funciona para avanzar hacia una evaluación influyente y transformadora.

## La Consulta Regional Eval4Action en América Latina y El Caribe: El proceso

La Consulta Regional de América Latina y el Caribe, se realizó el 1º de octubre de 2020 y fue la tercera Consulta Regional de la campaña Eval4Action. . La consulta fue organizada de forma conjunta entre representantes de EvalYouth LAC, la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC), el Proyecto de Fomento de Capacidades en Evaluación en América Latina (Focelac) y la oficina regional del Fondo de Naciones Unidas para la Población para América Latina y el Caribe (UNFPA-LACRO), con el apoyo logístico y de producción del equipo coordinador de la campaña a nivel global. Se llevó a cabo por la plataforma virtual Zoom, y contó con la participación de 10 presentadores(as), 22 facilitadores(as) y cerca de 150 asistentes.

Las redes regionales o subregionales de evaluación que dieron la bienvenida a la Consulta fueron: la Red Brasileña de Monitoreo y Evaluación (RBME) la Asociación Caribeña de Evaluación e Investigación (ACEI), la Caribbean Evaluators International (CEI), EvalYouth LAC y la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC). Su presencia permitió contar con actores de evaluación diversos en la región refrendando el compromiso de colaboración posterior.

Adicionalmente, se contó con presentadoras representantes de organismos clave para la evaluación y sector público gubernamental como: UNFPA-LACRO, la Oficina de

Evaluación y Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo OVE-BID, la Asamblea Legislativa y el Ministerio de Planificación de Costa Rica. Asimismo, la presencia de estas instituciones contribuyó con el objetivo de convocar a amplios sectores de la evaluación a nivel regional.

Finalmente, la Consulta también contó con la participación de 22 personas moderadoras de los subgrupos de discusión, de 12 nacionalidades distintas, principalmente mexicana (5), brasileña (5), ecuatoriana (2), colombiana (2), chilena (2) y boliviana (2); de género femenino en su mayoría (71%) y principalmente, menores de 35 años (38%). Estas personas provienen de VOPEs (9), EvalYouth (6), sector privado (3) y sector público (2).

### Gráfico 1. Perfil de las y los facilitadores



Fuente: Documento de Sistematización de la consulta

Durante la Consulta se realizaron discusiones en subgrupos en torno a preguntas sobre los desafíos que enfrenta la región para asegurar que la evaluación contribuya significativamente a alcanzar los ODS y las acciones necesarias para encarar estos desafíos. La discusión aportó importantes insumos para entender los desafíos que actualmente enfrenta el ecosistema de la evaluación en la región y las acciones para superarlos.

La Consulta también marcó el lanzamiento de la campaña Eval4Action en América Latina y el Caribe. A raíz de la Consulta, se espera que los participantes formen parte de un proceso colaborativo para articular una agenda común de evaluación para el logro de los ODS en la región que inicie con un conjunto de actividades de difusión y sensibilización.

El registro de la Consulta contó con 347 personas, además de 22 personas moderadoras y 10 personas presentadoras. De quienes se registraron para participar en la consulta: un 66 por ciento se identificaron con el género femenino, frente al 33 del masculino. La mayoría fueron jóvenes de menos de 35 años (34 por ciento) y sólo el 13 por ciento, declaró tener 56 o más años. Se inscribieron personas de 41 nacionalidades distintas, 25 de ellas de Latino America y el Caribe. México contó con 69 registros, seguido por Brasil (39), Perú (33) y Bolivia (32); la mayor parte de las nacionalidades se ubicaron en América Latina y el Caribe, y también se registraron personas de Norte América, Europa, África y Asia .

## Gráfico 2 . Nacionalidades de registrados/as



Fuente: Documento de Sistematización de la Consulta

La mayoría de las personas registradas indicaron que viven en la ciudad capital de su país de residencia (60 por ciento), seguido por quienes habitan en una ciudad que no es la capital (36 por ciento) y sólo el cuatro por ciento declaró que vive fuera de una ciudad. Adicionalmente, 16 por ciento de las personas registradas declararon que pertenecen a alguna minoría étnica o socio-cultural y destaca que estas personas solo fueron mujeres. El alto porcentaje de mujeres registradas, la preponderancia de mujeres presentadoras y facilitadoras, entrega luces del alto nivel de feminización de la comunidad de evaluación o al menos, de quienes se sienten convocadas/os a participar de un espacio de debate sobre la Agenda 2030. Lo anterior, sumado al hecho de que la totalidad de quienes se han registrado declararon pertenecer a una minoría de mujeres, lo cual da cuenta de una importante diversidad de esta comunidad, que está estrechamente vinculada al género y que aporta un antecedente interesante. Lo anterior es especialmente relevante dado que el foco que el equipo impulsor de la campaña #Eval4Action en América Latina ha



actores clave, se realizó un evento simbólico que consistía en un “traspaso de antorcha”, -que evoca a los Juegos Olímpicos-, entre representantes del grupo coordinador de la Consulta Regional anterior (la del Medio Oriente y Norte de África) y de la presente, acompañado de palabras de agradecimiento. En el segundo bloque, se implementó una discusión en subgrupos de trabajo, quienes, con la moderación de personas facilitadoras, dialogaron en torno a preguntas pre establecidas en grupos de entre 5 a 12 personas. En el tercer bloque, que consiste en la presentación de lo discutido en el bloque anterior, las personas participantes regresaron de los subgrupos a la sesión “plenaria” para escuchar a las personas facilitadoras exponer los resultados de la discusión de los grupos que moderaron.

## La Consulta Regional Eval4Action en América Latina y El Caribe: Los resultados

Los 13 subgrupos de trabajo centraron el debate en torno a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los principales temas y desafíos que debemos enfrentar en la región para asegurar que la evaluación contribuya (significativamente) a alcanzar los ODS?
2. ¿Qué estrategias, acciones, alianzas (u otras) son necesarias para abordar estos desafíos?
3. ¿Cómo yo y mi organización nos comprometemos con esto?

La discusión puso un foco predominante en la primera pregunta, cubrió parcialmente la segunda y la tercera fue presentada de forma opcional.

### **Pregunta 1. ¿Cuáles son los principales temas y desafíos que debemos enfrentar en la región para asegurar que la evaluación contribuya (significativamente) a alcanzar los ODS?**

En esta pregunta, se identificaron doce temáticas que condensan el sentido de la discusión en los subgrupos. La temática o desafío con mayor número de menciones consistió en armonizar y fortalecer las metodologías de evaluación y procesos para los ODS, con la identificación de retos como:

- Encontrar marcos evaluativos adecuados para evaluar los ODS
- Contar con métodos armonizados a diversos niveles para evaluar los ODS
- Fortalecer la calidad de los datos disponibles para las evaluaciones de los ODS
- Robustecer los sistemas de monitoreo de los ODS
- Entender la evaluación de forma sistémica, inserta en el ciclo de los programas.

Seguido de lo anterior, se discutió el desafío de fortalecer la institucionalización de evaluación, donde se mencionaron retos como:

- Fortalecer las capacidades de los gobiernos para evaluar con perspectiva de ODS
- Profesionalizar la evaluación
- Institucionalizar la evaluación en las estructuras de gobierno
- Asignar recursos suficientes a la evaluación
- Fomentar el uso de las evaluaciones
- Aumentar la demanda de la evaluación.

El siguiente desafío fue la divulgación y comunicación de la evaluación, en el cual se plasmaron sobretodo ideas sobre la necesidad de ampliar el alcance de personas a las que llegan los resultados de las evaluaciones:

- La evaluación es desconocida para mucha gente, hace falta mayor educación sobre evaluación
- Comunicar resultados de evaluación de manera simple y accesible
- Comunicar cómo la evaluación puede detonar cambios

El siguiente desafío es el fortalecimiento de las capacidades de evaluación, dentro del cual se identificó el reto de la instalación de capacidades de evaluación a diferentes niveles para tener un lenguaje común.

Con la misma recurrencia, se identificaron los desafíos de la inclusión y empoderamiento de todos los actores en la evaluación y fomentar la toma de decisiones con base en evidencia:

- Hacer accesible la evaluación; que los sujetos derechos se apropien de la evaluación
- Dar mayor voz a las y los protagonistas
- La evaluación debe atender a las poblaciones vulnerables
- Mostrar brechas de desarrollo en grupos afectados por temas económicos, sociales, de seguridad y COVID
- Avanzar hacia una política pública basada en evidencia

De igual forma, se encuentran los desafíos de generar evaluaciones con perspectiva de transversalidad y promover la participación de la sociedad civil en la evaluación de los ODS, destacando, por un lado, generar marcos evaluativos incluyentes que permitan comprender situaciones diferenciadas en las que se encuentran actores diversos, y por el otro, promover la inclusión de actores de la sociedad civil como agentes involucrados en la evaluación.

Finalmente, menos recurrentes, pero no por ello menos importantes, se mencionaron desafíos relacionados con la contextualización de los resultados de la evaluación en las agendas globales; el aprovechamiento de herramientas tecnológicas (TIC) en la evaluación; y promover enfoques para evaluación en contextos de crisis y conflicto.

## Gráfico 6 Frecuencia de menciones de los temas sobre los retos



Fuente: Documento de Sistematización de la Consulta

### Pregunta 2. ¿Qué estrategias, acciones, alianzas (u otras) son necesarias para abordar estos desafíos?

En esta pregunta, relacionada a las acciones necesarias para abordar los temas de la pregunta anterior, se identificaron ocho temáticas que condensan el sentido de la discusión en los subgrupos.

La temática o la acción con mayor número de menciones fue el abrir espacios amplios de participación en la evaluación; construir espacios de colaboración multiactor y multinivel para promover la evaluación como acelerador de los ODS, en la cual se identificaron retos como:

- Mayor colaboración entre países para lograr los ODS
- Generar espacios de participación abiertos, intergeneracionales, multiculturales
- Involucrar a más actores en el ecosistema de la evaluación
- Intercambio sistemático y organizado entre redes e instituciones
- Llegar a más población con la evaluación

La segunda acción discutida con mayor recurrencia fue el fortalecer métodos de monitoreo y evaluación de los ODS, lo cual se alinea con el desafío expuesto arriba y que también apunta a robustecer los marcos evaluativos y métodos para unificar criterios y ganar en sistematización para la evaluación de los ODS.

- Desarrollar métodos y bases de datos unificadas de indicadores de ODS



- Dar transparencia al avance de los países mediante Observatorios Nacionales de los ODS
- Promover sistemas de evaluación simples y compatibles
- Fomentar diversas perspectivas en evaluación

Las siguientes acciones se mencionaron menos, pero no deberían pasar por alto en la generación de los siguientes pasos: generar mecanismos de evaluación en lo local; fortalecer de capacidades a todos los niveles; transversalizar los ODS en los planes de desarrollo; generar diagnósticos sobre el estado de la evaluación a nivel local y regional; consolidar un ecosistema de evaluación en la región; y dar seguimiento a las acciones.

### Gráfico 7 Frecuencia de menciones de los temas sobre las acciones



Fuente: Documento de Sistematización de la Consulta

A partir de estos desafíos, las organizaciones anfitrionas de la consulta concluyeron el espacio con un llamado para que las personas participantes puedan:

- Conectar y colaborar para evaluar y transformar lo identificado con un importante foco y energía puesta en no dejar a nadie atrás;
- Convocar a establecer acuerdos concretos entre las redes y tender puentes con actores clave en la toma de decisión en los ODS, promoviendo la evaluación como potenciador de los ODS.

Para facilitar esta conexión, colaboración y construcción de puentes entre organizaciones para avanzar en trabajar en estos desafíos, la invitación de las organizaciones anfitrionas ha sido avanzar hacia la construcción de una hoja de ruta articulada para una evaluación

transformadora y para esto se asumió un compromiso para facilitar espacios para construir puentes entre las acciones de las distintas organizaciones para potenciarlas y catalizar su impacto y contribución al desarrollo sostenible.

## **¿Cuáles son los siguientes pasos? Un Equipo de Trabajo Multiactor para pensar una Hoja de Ruta para la próxima década**

La comunidad de evaluación en América Latina y el Caribe es una comunidad amplia y diversa cuyo involucramiento activo es clave para avanzar hacia el fortalecimiento y consolidación de una evaluación que influya en la toma de decisiones para los ODS.

Adicional a la contribución de aquellas organizaciones que trabajan en el nivel regional, un segundo nivel con alto potencial para hacer una contribución de gran relevancia, son aquellas organizaciones que se vinculan a los Sistemas Nacionales de Evaluación en los países de la región. No sólo desde el sector público, sino también otros actores como la academia, las redes de evaluadores/as, el sector privado, el tercer sector, los medios de comunicación y la sociedad civil, entre otros, dado que el espacio nacional es aquel donde se implementa, monitorea y evalúa el progreso hacia los ODS.

Uno de los resultados más valorados de la Consulta Regional Eval4Action, se relaciona con la ampliación del espectro de actores participantes para avanzar hacia la comprensión de una comunidad de evaluación regional -tanto hispano como luso y angloparlante- que incorpore a las VOPEs de Brasil y del Caribe angloparlante, sentando un desafío para profundizar su involucramiento.

El equipo impulsor de la campaña decidió tempranamente que la Consulta Regional tendría un correlato posterior en un espacio de trabajo orientado a dar continuidad al debate entorno a las necesidades levantadas en la consulta. Lo anterior, se realizará a partir de una hoja de ruta regional para avanzar de forma articulada hacia una evaluación que contribuya al cumplimiento de los ODS durante la próxima década. Para esto se está impulsando la articulación de un equipo de trabajo que se oriente a articular de forma coherente y eficiente, propiciando las sinergias y evitando duplicidades, el trabajo que realizan las diversas organizaciones e iniciativas que hoy buscan fortalecer la evaluación y su contribución a la agenda 2030 en la región.

El trabajo de este equipo se basará en un set de principios clave que guiarán su quehacer y sentarán las bases para una estrategia coherente con un estilo de gestión de carácter horizontal, colaborativo y flexible. Estos principios surgen de las expectativas del equipo impulsor y sientan el marco valórico y de gestión en el cual se enmarca el trabajo de este grupo. Los principios propuestos se enlistan a continuación:

- No dejar a nadie atrás, asegurando el facilitar espacios para incluir a actores diversos en la iniciativa
- Fomentar la participación de actores provenientes de organizaciones con roles diversos en el grupo de trabajo
- Propiciar la diversidad, estimulando el involucramiento activo de personas y organizaciones con características diversas, poniendo en valor el aporte que una

comunidad diversa hace al proyecto GTRM

- Colaboración y liderazgo multiactor como estrategia para el trabajo del grupo, estimulando la apropiación y el empoderamiento con el proyecto
- Un modelo de gestión colaborativa que involucre a organizaciones diversas en una lógica de colaboración horizontal.

En la región existe una multiplicidad de actores de diversos sectores, como la academia, cooperación internacional, organismos internacionales, banca multilateral, organizaciones del tercer sector, entre otros actores clave, que están trabajando actualmente con propuestas consolidadas para avanzar hacia el fortalecimiento de la práctica de la evaluación, desde diversas aproximaciones. En este sentido el énfasis puesto en articular agendas, propiciar sinergias y evitar duplicidades es fundamental para que el esfuerzo de poner en marcha un equipo de trabajo, para fomentar el debate y luego formular una hoja de ruta regional sea eficiente, diferenciado de los esfuerzos existentes en la actualidad y valorado como un aporte al quehacer de los diversos actores.

## Bibliografía

Sánchez, Gerardo. 2020. Sistematización de la Consulta Eval4Action. EvalYouth LAC y Focelac. Documento técnico no publicado.

Olavarría, Claudia. 2021. Estrategia Preliminar para el Grupo de Trabajo Regional MultiActor. EvalYouth LAC y Focelac. Documento técnico no publicado.

Eval4Action: <https://www.eval4action.org/>, accedido 30/11/2020

Década de la Acción de Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/decade-of-action/>, consultado el 28/11/2020



## ¿Cómo evaluamos las acciones implementadas por Alianzas entre Múltiples Interesados para el desarrollo sostenible?

Miriam Ordoñez Balanzario\*

### Introducción

Gracias a los diversos ejercicios de evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) realizados en 2015, fue posible identificar los aspectos clave a mejorar en la formulación de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El contar con un precedente de acción global en pro del desarrollo permitió generar aprendizajes en el campo del multilateralismo y la cooperación internacional. Pero, sobre todo, permitió adquirir mayores experiencias sobre las formas más efectivas de planear, implementar, dar seguimiento y evaluar este tipo de esquemas colaborativos de alcance mundial.

En este contexto se evidenció la importancia que tuvo la “Alianza Mundial para el Desarrollo” en la consecución de los ODM, incluso se planteó como el único camino para asegurar que la nueva agenda de desarrollo sostenible lograra “no dejara a nadie atrás” (ONU, 2015a, pp. 8-9). Consecuentemente, la Agenda 2030 se propuso: “revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible para movilizar los medios necesarios que permitan llevar a cabo acciones en favor de las personas, el planeta y la prosperidad” (ONU, 2015a, p.11).

De manera particular, las metas 17.16 y 17.17 señalan que es preciso “fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas. [Lo anterior para que] movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los ODS” (ONU, 2015a, p.31).

Sin duda apostar por la colaboración entre múltiples actores, no solo es loable sino necesario en términos financieros y democráticos. Las Alianzas entre Múltiples Interesados (AMI)<sup>2</sup> son una apuesta fuerte por generar otros esquemas de gobernanza global para la implementación de la Agenda 2030. No obstante, allende el optimismo alrededor de la colaboración entre actores diversos, hay un tema que sigue pendiente hasta la actualidad: el de su evaluación.

El presente artículo busca contribuir brevemente a la reflexión sobre ¿cómo evaluamos las acciones implementadas a través de AMI? Con esta finalidad se realiza un análisis estructurado en dos secciones. La primera busca contextualizar el surgimiento de las AMI en el marco de la Agenda 2030 y exponer su relevancia para la cooperación

\* Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo y Doctoranda en Estudios del Desarrollo: Problemas y Perspectivas Latinoamericanas por el Instituto Mora. Evaluadora externa para la evaluación de proyectos de cooperación internacional y políticas públicas desde hace una década. Perteneció voluntariamente a la Academia Nacional de Evaluadores de México, A.C. Correo electrónico: mordonez@institutomora.edu.mx

<sup>2</sup> Es común encontrar diferentes términos para nombrar a las alianzas integradas por actores públicos privados y sociales partícipes en la implementación de la Agenda 2030. Muchas de ellas se utilizan indistintamente, por ejemplo: redes o alianzas multi-actor o alianzas público-privadas. No es objeto de la presente investigación profundizar en el estudio de sus diferencias. Para efecto práctico se utilizará el término de Alianzas entre Múltiples Interesados, pues así son definidas oficialmente por la Agenda 2030 en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que da paso a su aprobación (A/RES/70/1) en idioma español.

internacional, así como la situación general de su seguimiento y evaluación. En la segunda parte se exploran las preguntas ¿qué evaluamos cuando hablamos de AMI y cómo las evaluamos? Para ello se exploran algunos enfoques, dimensiones y variables que se pueden incorporar a diversos tipos de evaluación existentes.

## Las AMI para el desarrollo sostenible y la relevancia de evaluarlas

De acuerdo a la Agenda 2030, las Alianzas entre Múltiples Interesados buscan promover “una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizándolo todos los recursos disponibles” (ONU, 2015a, p. 11). Más allá de la intencionalidad de incrementar y ampliar el multilateralismo alrededor del cumplimiento de los ODS, se considera que la apuesta por impulsar vigorosamente a las AMI se justifica a partir de cuatro factores: financiero, democrático, sistémico y normativo.

El primer factor se relaciona con el marco de financiación al desarrollo<sup>3</sup>, pues en gran medida el sentido de crear una “Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible” está sustentado en ampliar las fuentes de recursos de cooperación internacional y con ello disminuir la dependencia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)<sup>4</sup>. A diferencia de la agenda de los ODM, la cual estaba principalmente financiada por las contribuciones de los donantes tradicionales pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Agenda 2030 contempla desde su origen la diversificación de esquemas de financiamiento para su implementación.

En los años previos a la entrada en vigor de la Agenda 2030 ya se avizoraba un decremento en la AOD. De 2011 a 2013 permaneció prácticamente estancada alrededor de los 135, 000 millones de dólares y para 2014 la AOD bilateral a los Países Menos Adelantados<sup>5</sup> había descendido un 16 por ciento alcanzado 25, 000 millones de dólares (ONU, 2015b, p. 4). Frente a este panorama resultaba necesario generar alternativas que permitieran “movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo”, tal como reza la meta 17.3 del ODS 17.

Las AMI posibilitan ampliar el esquema de financiación al desarrollo e incorporar otro tipo de recursos que no se limitan al plano económico o fiscal. El transitar a otro tipo de esquemas de financiación favoreció el replanteamiento de los paradigmas clásicos de cooperación internacional centrados en la transferencia directa de recursos económicos. La diversificación de los actores que actualmente contribuyen a financiar los ODS descentralizó los mecanismos de implementación de la Agenda 2030, haciéndolos más inclusivos. La expectativa es que esto propicie una nueva gobernanza global de esta agenda, en la que se privilegien relaciones más horizontales y democráticas entre

<sup>3</sup> El término financiación al desarrollo se utiliza específicamente para definir a todas las fuentes de recursos económicos y financieros que se focalizan a las acciones, proyectos, programas de cooperación internacional que atienden las grandes agendas globales, en este caso la Agenda 2030.

<sup>4</sup> La Ayuda Oficial al Desarrollo se refiere particularmente al financiamiento que otorgan los países que son integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, entre otros rubros que se contabilizan como AOD. El horizonte ideal de su aportación es contribuir con el 0.7 por ciento de su Producto Interno Bruto.

<sup>5</sup> Es la definición que se le da a 46 países con un reducido nivel de PIB per cápita. La lista completa puede visualizarse en el siguiente enlace: [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc\\_list.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf) Consultado el 25 de febrero de 2021.

actores diversos.

Por otra parte, la noción de desarrollo sostenible conlleva, en la teoría y la praxis, un alto grado de complejidad para su abordaje. Sin la intención de profundizar en su comprensión se recurre a la concepción básica del desarrollo duradero que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (ONU, 1987). Esto implica entenderlo a partir de tres dimensiones entrelazadas de sistemas complejos (económico, social y medioambiental) porque su interacción da paso a comportamientos y patrones que no son fáciles de discernir de forma separada (Sachs, 2015, p. 7).

La integración de estas dimensiones conlleva paralelamente aglutinar a los actores que interactúan en ellas y tienen una responsabilidad compartida con respecto al desarrollo sostenible, incluyendo a los Estados, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil como base. La participación de dichos actores también se redefine, pues la Agenda 2030 está “fincada en los principios de subsidiariedad y responsabilidad de todas las naciones y otros actores sobre los bienes comunes de las generaciones presentes y futuras” (Ordoñez y Belmonte en Sosa y Ayala, 2020, p. 52).

Se espera entonces que las AMI sean esquemas de interrelaciones más horizontales, democráticas y de responsabilidad compartida entre los actores que la integran. Son consideradas incluso un elemento fundamental para la cooperación internacional en aras de incrementar su efectividad<sup>6</sup>. Derivado de lo anterior, estos factores que explican el surgimiento y promoción de las AMI, conllevan intrínsecamente altas expectativas sobre su desempeño y resultados.

Apostar por el potencial de las AMI para incrementar la efectividad de la cooperación internacional en el contexto de la Agenda 2030 no resulta por sí mismo problemático. La cuestión es que existe información limitada sobre las cualidades, el desempeño y los resultados de estas alianzas en la ejecución de acciones para el desarrollo sostenible. Esto no es nuevo, pues derivado de la evaluación realizada a la Agenda del Milenio, ya se reconocía la inexistencia de indicadores cuantitativos y cualitativos para valorar los procesos de formación, compromiso, participación y progreso derivados de las alianzas consideradas en el ODM 8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo (ONU, 2015b, p, 1).

La inexistencia de parámetros que puedan dar cuenta sobre la actuación de las AMI ha prevalecido hasta la Agenda 2030. En el marco global de seguimiento de los ODS, integrado por 231 indicadores, únicamente se identifican dos indicadores que están relacionados con las alianzas, sin embargo, resultan limitados para valorar integralmente su desempeño y resultados. De las metas 17.16 y 17.17 referentes a las AMI se derivan los indicadores: “17.16.1 Número de países que informan de sus progresos en los marcos de múltiples interesados para el seguimiento de la eficacia de las actividades de desarrollo que apoyan el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” y “17.17.1 Suma en dólares

<sup>6</sup> En el marco del 4to Foro Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda, celebrado en Busán en 2011, se establecen cuatro principios guía para la cooperación internacional: apropiación de las estrategias de desarrollo por parte de los países receptores de ayuda, un enfoque basado en los resultados en término del bienestar de las personas, la creación de alianzas entre los actores involucrados en el desarrollo y la transparencia y rendición de cuentas sobre sus acciones.

de los Estados Unidos prometida a las alianzas público-privadas centradas en la infraestructura” (ONU, 2017, p. 23).

En concreto, lo que puede conocerse a través de estos indicadores es, por una parte, el número de países que cuentan con AMI e informan de ellas en los marcos específicos para ello, y por la otra, el dato de la suma financiera de su cooperación al desarrollo, particularmente en lo que toca a infraestructura. Son varios los retos que se avizoran frente a este contexto. En principio los países no están obligados a adoptar el marco completo de indicadores en sus sistemas de monitoreo y evaluación nacionales.

A este nivel se ha realizado un esfuerzo de apropiación para integrar los indicadores más coherentes con las políticas de cada Estado y complementar en todo caso con parámetros nacionales, los cuales en el caso de las AMI, son sumamente limitados o incluso inexistentes. Por dar un ejemplo, en el marco del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, únicamente se contempla el indicador 17.16.2 Reportes voluntarios presentados por México en marcos de seguimiento de la eficacia de las actividades de desarrollo que favorecen el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>7</sup>.

En este sentido, la información oficial que se puede conocer sobre las AMI en el caso de México, como ejemplo, se circunscribe a los Informes Nacionales Voluntarios (INV) que ha entregado específicamente en 2016 y 2018 al Foro Político de Alto Nivel de la ONU sobre desarrollo sostenible, instancia designada para liderar y coordinar el seguimiento y examen a la Agenda 2030. No obstante, las AMI que se consideran en estos INV generalmente se trata de acuerdos intergubernamentales, tratados comerciales, así como mecanismos de cooperación entre México y otros países de alto nivel político.

Se mencionan solo un par de alianzas específicas que nacen de la iniciativa privada y la sociedad civil, tal es el caso de la Coalición de Acción Internacional para el Desarrollo-México (CAIDMEX) que agrupa organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales que contribuyen con su trabajo al cumplimiento de los ODS (OPR y PNUD, 2016; Gobierno de la República, 2018). La información y los datos que se presentan en los INV son primordialmente descriptivos, pues estos instrumentos tienen una función de reporte, el uso que se le da a la información que se presenta para la toma de decisiones depende de cada país.

Es posible que exista otro tipo de información fragmentada en el seno de las AMI o de algunos gobiernos locales en México, los cuales han comenzado a sumarse voluntariamente a la presentación de sus propios reportes estatales, pero hasta que los datos no sean públicos, no hay manera de conocer el estado del desempeño o resultados de estas alianzas. Adicionalmente, es importante señalar que al tratarse de reportes voluntarios, no hay obligatoriedad para publicitar la información o reportarla bajo criterios específicos u homologados de rendición de cuentas, esto al menos en el caso de México.

<sup>7</sup> El marco de indicadores que se contemplan en la plataforma del SIODS se puede revisar en el siguiente enlace: <http://agenda2030.mx/ODSopc.html?ti=T&goal=0&lang=es#/ind> Consultado el 25 de febrero de 2021.



A nivel internacional se cuenta con la Plataforma de las Naciones Unidas para las Alianzas del Desarrollo Sostenible, la cual fue creada como resultado de una iniciativa de la Conferencia de Río+20 en 2012. Posteriormente se alineó a la Agenda 2030 con facilidad, pues desde su origen se perfiló como una plataforma para el reporte voluntario de los compromisos y alianzas generadas en pro del desarrollo sostenible. Actualmente funciona como un registro global de compromisos voluntarios y Alianzas entre Múltiples Interesados; la información que se reporte debe seguir los criterios estandarizados SMART, por sus siglas en inglés: Específica, Medible, Alcanzable, Basada en recursos y Delimitada temporalmente.

La plataforma tiene dos fines: el primero fungir como un espacio en el cual se compartan aprendizajes y diferentes experiencias en torno a las alianzas u otro tipo de acuerdos multi-actor. Asimismo, busca servir como registro para que las AMI den cuenta sobre sus progresos y, con ello, contribuir al seguimiento y examen de la Agenda 2030<sup>8</sup>. Gracias a la plataforma hoy en día es posible conocer el número, características y temas que están atendiendo estas alianzas, no obstante, es imposible saber de manera exacta cuál es el universo total de AMI y qué porcentaje se encuentran inscritas.

Otro aspecto preocupante es que el porcentaje de AMI que reportan sus actividades es sumamente bajo. Hasta julio de 2020 se contabilizaba que, de las 5,153 AMI o compromisos registrados, solo el 4 por ciento había entregado en tiempo su reporte anual. Alrededor de 925 registros no habían efectuado ningún reporte desde 2019, mientras que 3,445 llevaban un retraso de dos años<sup>9</sup>.

Probablemente muchas AMI han concluido sus actividades en la actualidad sin informar los resultados de sus actividades, a través de la plataforma; por ejemplo, de las 3,835 iniciativas registradas hasta 2018, el 47 por ciento ya habían concluido su operación (UN DESA, 2018, p.30).

En 2019 se publicó un estudio que señala haber sido encargado por la Naciones Unidas, aunque no se publicita como un informe oficial de la organización. Este documento refleja los resultados de una encuesta realizada a 4000 alianzas registradas en la plataforma, aunque el universo que aceptó participar sólo representa el 23 por ciento de ese total. Entre muchos otros datos, se obtuvo que sólo el 60 por ciento de las AMI participantes en la investigación afirmaron reportar sus progresos, pero únicamente un 40 por ciento lo hace de manera pública (Clough, Graham y Rietig, 2019, p.5).

Derivado del análisis anterior, se considera que las AMI en términos normativos, financieros y políticos tienen gran relevancia en el escenario de la cooperación internacional entre múltiples actores de las arenas gubernamentales, sociales y privadas. No obstante, la información que se cuenta sobre su desempeño es sumamente limitada y descriptiva. Esto dificulta la valoración de su desempeño y la evaluación del resultado de sus acciones.

<sup>8</sup> La información general sobre la plataforma puede consultarse en su sitio electrónico. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/> Consultado el 20 de febrero de 2021.

<sup>9</sup> Esta información se obtuvo directamente de la página de la plataforma, la cual incluía un apartado de semáforo en el que se contabilizaban a las alianzas y compromisos en estatus "verde: entregaron reporte en el año en curso", "amarillo: retraso de entrega en el año en curso" y "rojo: presenta retraso de dos años"; sin embargo, en la última revisión efectuada a la plataforma el 11 de febrero de 2020 se identifica que dicho apartado ha desaparecido de la página electrónica.

## ¿Cómo evaluamos las acciones implementadas por las AMI?

Si bien, existe poco camino recorrido en la evaluación de las acciones implementadas específicamente por las Alianzas entre Múltiples Interesados para el desarrollo sostenible, particularmente en México. A lo largo de varias décadas hemos acumulado a nivel nacional, regional e internacional suficientes experiencias y aprendizajes que se pueden aprovechar para encontrar alternativas que posibiliten evaluar este tipo de alianzas de manera más efectiva.

Un primer paso lógico del cual partir para resolver el dilema es formularnos las preguntas básicas que anteceden generalmente a cualquier proceso de evaluación: ¿qué queremos evaluar?, ¿cómo lo vamos a evaluar? y ¿para qué queremos evaluarlo? A continuación se proponen algunas ideas en torno a estos tres cuestionamientos guía.

### ¿Qué queremos evaluar?

Delimitar el objeto de evaluación en este caso no es tarea menor, pues las acciones que llevan a cabo las Alianzas entre Múltiples Interesados están definidas por la naturaleza de sus estructuras organizativas, las cuales pueden adquirir formas diversas de colaboración. De antemano, esto significa que no es loable pensar en estrategias, mecanismos, instrumentos o metodologías únicas para evaluar a las AMI.

Lo que sí es posible y necesario es reducir la ambigüedad de su definición, en principio a partir de identificar lo que no es una AMI. De acuerdo a la Alianza Global de Conocimiento (GKP, por sus siglas en inglés), no se trata de relaciones contractuales entre clientes y contratistas o acuerdos de subcontratación entre múltiples actores, en los cuales solo una de las partes determina las condiciones de la colaboración. Tampoco adoptan la forma de Alianzas Público-Privadas (APP), mismas que generalmente cuentan con un marco jurídico gubernamental para reglamentar su operación, pues son los Estados quienes lideran su funcionamiento. Además, los propósitos de las APP no necesariamente se orientan al cumplimiento de la Agenda 2030. Asimismo, los mecanismos multi-actor para la toma de decisiones de programas o proyectos gubernamentales (2003, p. 7) no son AMI, pues estos fungen como parte de las formas de gobernanza de los Estados.

Después de explicitar lo que no es una AMI, se considera que, aunque no existe una definición estandarizada, es posible identificar algunos factores que las caracterizan<sup>10</sup>:

- Los Actores que participan: se trata de esquemas multi-actor en los que participan instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada y organismos o agencias internacionales.
- La naturaleza de su colaboración: se generan de manera voluntaria, no tienen fines lucrativos, propician la horizontalidad en sus relaciones, buscan resolver problemas públicos a través del intercambio de recursos, capacidades, habilidades y experiencias, pero también se espera que compartan riesgos y perjuicios.
- El espacio en el que interactúan: pueden interactuar dentro de las fronteras de los

<sup>10</sup> La colaboración multi-actoral no es exclusiva de la Agenda de los ODS. Fue impulsada desde la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en 2002 la Conferencia preparatoria de Bali para el Foro Mundial de Desarrollo Sostenible definió varios de los principios en los que se basan las AMI.

países a diverso nivel político (nacional y/o local), asimismo, es posible que cooperen de manera transnacional.

- Los propósitos que persiguen: aunque tengan intereses diferenciados, su agencia está orientada particularmente hacia el cumplimiento de los ODS.

Comprender qué no es una AMI e identificar sus características principales ayuda a definir al objeto de evaluación, aunque en este caso sería más adecuado llamarle “sujetos de evaluación”, pues se trata de estructuras orgánicas. La agencia de los actores involucrados en ellas puede resultar en un sistema de interacciones humanas y organizacionales con diferente nivel de articulación y valor agregado. Dados los factores anteriores, es posible identificar tres tipos de AMI, de acuerdo a The Partnering Initiative y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU:

**Tabla 1. Tipos de AMI por nivel de articulación y valor generado**

Tipo de colaboración	Intercambio/ complementariedad	Combinación/ Integración	Transformación
	Una parte contribuye al trabajo de la otra o las partes intercambian recursos para para incrementar el alcance de una acción.	Las partes suman contribuciones para alcanzar objetivos que por sí solas no alcanzarían.	Actores diversos trabajan conjuntamente para contribuir a la resolución de un problema complejo.
	Su colaboración puede resultar en el beneficio mutuo.	Su colaboración puede resultar en estrategias innovadoras.	Su colaboración puede resultar en estrategias sistémicas y transdisciplinarias.
<b>Valor creado</b>	Valor organizacional	Valor organizacional Valor en el resultado	Valor organizacional Valor en el resultado
<b>Tipo de problemas atendidos</b>	Problemas definidos	Problemas definibles	Problemas complejos

Fuente: elaboración propia con base en Stibbe, Reid y Gilbert, 2018.

Dos aspectos importantes que pueden identificarse derivado de la tipología de las AMI son, por una parte, el nivel de fortalecimiento organizacional de las alianzas, y por el otro lado, el de los problemas que atienden y su nivel de complejidad. A su vez, estas son dos dimensiones que vale la pena evaluar. Las AMI lidian con altas expectativas sobre su conformación, funcionamiento y resultados. Internamente, es ideal que se constituyan como asociaciones equitativas, colaborativas, voluntarias, horizontales; que establezcan relaciones de confianza mutua, participación, reciprocidad y consenso; que sean transparentes y rindan cuentas (Beisheim y Ellersiek, 2017). Externamente, se espera que contribuyan a los tres déficits del sistema internacional: el de la gobernanza global, el de la implementación y la participación multi-actor (Bäckstrand, 2006). Además sus acciones, como se ha señalado anteriormente, deben ser eficaces, por lo que se recomienda que sigan los criterios SMART.

De este entramado de expectativas surge la preocupación que plantean Sorensen y Torfing: “las redes de gobernanza no pueden ser reducidas a una serie de arenas en las cuales se gestiona la resolución de problemas con base en el intercambio de conocimientos y recursos. (Griggs, Norval y Wagenaar, 2014, p. 108)”. El desempeño y la

efectividad de las AMI como estructuras organizativas colaborativas es por sí mismo un objetivo que requiere de generar y/o mejorar primordialmente los aspectos que pueden visualizarse en el siguiente gráfico.

### Gráfico 1. Aspectos relevantes para la mejora de la gestión de las AMI



Elaboración propia, con base en PFISS, 2019.

Las alianzas se crean y se fortalecen, por lo que los aspectos normativos, relacionales e instrumentales que favorecen la toma de decisiones, la resolución de conflictos, y la comunicación entre las partes son fundamentales para mejorar su gestión y resultados. Esto nos conecta con el segundo punto: el de los problemas que buscan atender las AMI.

Al respecto es importante mencionar que, aunque los problemas del desarrollo sostenible se consideran teóricamente complejos<sup>11</sup>, en la práctica no todas las acciones que se orientan al cumplimiento de los ODS logran diseñarse e implementarse con base en un enfoque sistémico o multidimensional. Una de las grandes críticas a la Agenda 2030 es que muchas de las estrategias y políticas para su atención carecen de integración entre sectores (Le Blanc, 2015, p. 1) por lo que siguen generándose con una visión de trabajo en silos.

En este sentido, es fundamental contar con más evidencias de que la cooperación a través de las AMI deriva en la generación de acciones más innovadoras, basadas en enfoques multidimensionales o sistémicos para contribuir a la resolución de problemas con alto nivel de complejidad. Hipotéticamente se considera que entre más complejo sea un problema a resolver, este requiere de AMI con un mayor número de actores participantes y más diversos, los cuales aporten múltiples conocimientos, recursos y capacidades.

<sup>11</sup> La utilización del término "complejo" en este artículo no es adjetiva. La complejidad de los llamados "problemas retorcidos" puede entenderse a través de dos variables según Alford y Head (2017): complejidad cognitiva, es decir la dificultad para definir dichas problemáticas, ergo sus soluciones y, complejidad política en términos del número de actores que se involucran en su resolución, lo cual modifica los recursos y capacidades con los que se cuenta para la atención de dichas problemáticas.

## ¿Cómo las evaluamos?

Derivado del análisis anterior, se discurre que, contar con información sobre las principales características de las AMI, su tipología y la complejidad de los problemas que buscan atender, es relevante para tomar decisiones sobre los tipos, metodologías y estrategias más pertinentes para evaluarlas.

En un inicio, reunir estos datos posibilitaría la realización, por ejemplo, de análisis de evaluabilidad<sup>12</sup> en el marco de las dimensiones que propone Davies: “en principio”, para indagar sobre la naturaleza del diseño de las acciones que implementan; “en práctica”, con la intención de identificar la disponibilidad de información relevante para la evaluación, así como los sistemas y mecanismos que posibilitan estos datos; “utilidad”, aspecto que puede emanar de los múltiples actores involucrados en las AMI, pero también del interés de otros actores individuales o colectivos, los y las evaluadoras por ejemplo. Esta última dimensión se trata de entender las posibilidades para su uso, lo cual abonaría a la pregunta de ¿para qué evaluamos? (2013, p. 7).

Dos aspectos que es importante destacar al reflexionar sobre las formas para evaluar este tipo de alianzas son: 1. La imposibilidad de pensar en un enfoque “que les embone a todas las AMI” porque, como se ha analizado anteriormente, son diversas, al igual que los problemas que atienden. 2. Las implicaciones en la elección de los métodos para llevar a cabo la evaluación, las cuales están presentes en cualquier proceso de evaluación. Tal como señala Susan Smith, la elección de los métodos “no es tanto un problema filosófico o teórico como un acto político autoconsciente: una declaración sobre cómo crees que el mundo es y debería ser” (Smith en Limb y Dwyer, 2001).

Después de revisar algunos artículos de investigación y documentos institucionales sobre el monitoreo y la evaluación de diversas alianzas multi-actor, en un sentido amplio, se identifican diferentes tipos de evaluación, ergo de enfoques y variables que pueden contribuir a responder la pregunta de cómo evaluamos a las AMI<sup>13</sup>. La siguiente tabla sintetiza este proceso de exploración:

**Tabla 2. Tipos, enfoques, variables para la evaluación de alianzas multi-actor**

Tipo de evaluación	Variables	Descripción	Autores y autoras
Impacto	Transformación social	Se busca identificar de qué forma la alianza afectará externamente a los actores involucrados y a sus procesos, derivado de las acciones realizadas.	PRISE-ODI, 2018.
	Valor agregado de la implementación de acciones a través de AMI	En términos contrafactuals, se pretende identificar qué hubiera pasado en ausencia de la intervención de la alianza.	Vollmer, 2009.

<sup>12</sup> La OCDE define a la evaluabilidad como “la medida en la que una actividad o proyecto puede ser evaluado en una forma confiable y creíble” (OECD-DAC, 2010; p. 21).

<sup>13</sup> El presente artículo no profundiza en la investigación de las múltiples metodologías para evaluar a las AMI. Para ello, se pretende dar continuidad a la investigación y enfocar una siguiente fase hacia ese propósito, pero en esta sección, únicamente se describen algunas de las propuestas metodológicas que se han identificado hasta el momento.

<b>Resultados</b>	Legitimidad sobre el resultado	Se propone medir la efectividad de la alianza para alcanzar sus objetivos y metas a partir de dos variables: 1.- Efectividad en el desarrollo sostenible: resultados cuantitativos sobre el logro de los objetivos y metas propuestas, los cuales además debieran estar articulados con los acuerdos multilaterales relevantes y/o los ODS. 2.-Efectividad institucional: se propone medir aspectos como el liderazgo de los actores, la formulación clara de objetivos, la coherencia en las acciones planeadas.	Bäckstrand, 2006.
	Efectividad percibida	Pretende medir las percepciones en dos sentidos: las de los actores de la alianza sobre sus propios resultados y las de los actores involucrados sobre la efectividad de la alianza.	Ehler, 2003; Hasnain-Wynia, 2003.
<b>Evaluación con base en Teoría de Cambio</b>	Teoría vs procesos y resultados a alcanzar	Es una evaluación prospectiva, pues pone atención a cómo se diseñan los programas y cómo se pretenden alcanzar los objetivos.	Blamey y Mackenzie, 2007; Connel y Kubisch, 2002; Dickinson, 2006.
<b>Evaluación con base en la cadena de resultados</b>			OCDE, 2018.
<b>Evaluación realista</b>	Combina variables	Se propone medir a través de 3 variables: el contexto en el cual operó la alianza, los mecanismos utilizados para llevar a cabo las acciones propuestas y los resultados alcanzados.	Befani et al., 2007; Hasnain-Wynia et al. 2007; Waddock y Bannister; 1991.
<b>Desempeño</b>	Legitimidad y representatividad	Se mide el nivel de representatividad de los actores de la alianza con respecto a las comunidades en las que operan y se reflexiona sobre las posturas de cada actor.	Fletcher, 2003.
		Se propone medirlo a través de dos variables: 1.-representatividad: la intención es analizar qué tipo de actores integran la alianza, cuáles lideran y qué tipo de representatividad tienen, se trata del aspecto de relaciones de poder dentro de las alianzas. 2.-Rendición de cuentas: la pregunta central es ¿cuál es el nivel de transparencia y rendición de cuentas interna (entre los actores de la alianza) y externa (hacia los actores beneficiarios)?	Bäckstrand, 2006.
	Capacidad de actuación	Se propone tomar como variables los mecanismos, instrumentos y estrategias a los que las AMI recurren para fortalecerse como alianza multi-actor. Estas variables medirían el fortalecimiento organizacional de las alianzas.	Miriam con base en PFICSS, 2019; CIDEAL, 2013; Cruz, 2018
	Valor agregado de la suma de recursos y capacidades	La intención es visibilizar el valor agregado y/o el costo beneficio de la suma de financiamiento, tecnología, experiencias, conocimientos.	OCDE, 2018.

Elaboración propia con base en la revisión que hace Kelly, C. (2012) y la revisión propia de otros autores y autoras.

Un hallazgo central de la exploración realizada es que evaluar a las alianzas es igual de pertinente y relevante que evaluar sus acciones. En este sentido, se identifica que independientemente de si las metodologías o estrategias de evaluación se enfocan en el

plano de sus resultados o su desempeño, un aspecto que se privilegia es el de evidenciar “el valor agregado” de llevar a cabo acciones a través de las AMI.

## Conclusiones

De la primera fase de esta investigación se extraen algunas conclusiones que se orientan a responder a la pregunta de ¿para qué evaluamos a las AMI? A lo que se responde que, en principio, existe un gran nivel de ambigüedad en la comprensión sobre cómo se conforman las AMI y qué resultados obtienen. De esta manera, el que los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la ONU sean voluntarios, no debería limitar la necesidad de contar públicamente con información y datos de calidad sobre el desempeño y resultados de estas alianzas.

Como se pudo observar a lo largo del artículo, existen altas expectativas normativas sobre la forma en la que las AMI debieran funcionar, pero sobre todo sobre los resultados que pueden alcanzar en términos de desarrollo sostenible. No obstante, se cuenta con muy poca evidencia para determinar el “valor agregado” de desplegar acciones de cooperación internacional a través de la colaboración y cooperación de múltiples actores.

A lo anterior, se le suma la importancia de aprender a partir de las experiencias de las AMI, ergo de la imperiosa necesidad de documentar, sistematizar y compartir las evaluaciones que se le realicen a las AMI. No se trata de inventar la rueda cada vez que se pretende pasar por un proceso de evaluación y a pesar de que no es viable ni posible contar con metodologías o estrategias homologadas para evaluar a estas alianzas, sí es relevante seguir indagando y construyendo más y mejores herramientas metodológicas para satisfacer sus necesidades de evaluación.

## Bibliografía

- Alford, J. & Head, B. W. (2017). “Wicked and less Wicked Problems: a Typology and a Contingency Framework”. *Policy and Society* 36(3), 397 – 413.
- Bäckstrand, K. (2006). “Multi-stakeholders partnerships for sustainable development: rethinking legitimacy, accountability and effectiveness”. *European Environment*, (16) 290-306.
- Beisheim, M. y Ellersiek, A. (2017). *Partnerships for the 2030 Agenda for Sustainable Development. Transformative, Inclusive and Accountable?* SWP Research Paper, N. 14. Berlin: SWP.
- Clough, E., Graham, L. y Rietig, K. (2019). *A study of Partnerships and Initiatives Registered on the UN SDG Partnerships Platform*. Nueva York: UNDESA.
- Cruz, L. (2018). *Factores clave para el éxito de las alianzas público-privadas para el desarrollo de México: consideraciones de la experiencia española*. México: Instituto Mora
- Davies, R. (2013). “Planning Evaluability Assessments”. *DFID Working Paper*. Octubre 2013. Número 40.
- GKP (2003). *Multi-Stakeholder Partnerships Issue Paper*. Malaysia: GKP.
- Griggs, S., Norval, A. J., & Wagenaar, H. (Eds.) (2014). *Practices of freedom: Decentred governance, conflict and democratic participation*. Reino Unido: Cambridge University Press.

- Le Blanc, D. (2015). "Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets". DESA Working Paper. Marzo 2015. Número 141.
- OCDE (2010). Glosario sobre los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. París: OCDE.
- OCDE (2018). Toolkit for identifying, monitoring and evaluating the value added of triangular co-operation. París: OCDE.
- Oficina de la Presidencia de la República y PNUD (2016). Reporte nacional para la Revisión Voluntaria de México en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. México: PNUD.
- ONU (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. A/42/427 (4 de agosto de 1987).
- ONU (2002). The Bali Guiding Principles for Type II Partnerships, PrepCom IV of the World Summit on Sustainable Development. Nueva York: ONU.
- ONU (2015a). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015).
- ONU (2015b). Balance de la alianza mundial para el desarrollo. Nueva York.
- ONU (2017). Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/71/313
- PIFCSS (2019). Alianzas Multiactor en la Cooperación Sur-Sur: Oportunidades de Innovación en Iberoamérica. Argentina: SEGIB.
- Presidencia de la República (2018). Informe Nacional Voluntario para el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo. México: Gobierno de la República.
- PRISE (2018). Outcome monitoring and learning in large multi-stakeholder research programmes: lessons from the PRISE consortium Report. Reino Unido: ODI.
- Sachs, J. (2015). The Age of Sustainable Development. Nueva York: Columbia University Press.
- Limb, M. y Dwyer C (2001). Qualitative methodologies for geographers: issues and debates, Londres: Arnold.
- Sosa y Ayala (2021). Alianzas para el Desarrollo y la Instrumentación de la Agenda 2030. México: Instituto Mora (en prensa).
- Stibbe, S., Reid, S. y Gilbert, J. (2018). Maximising the Impact of Partnerships for the SDGs. Reino Unido: The partnering Initiative y UN DESA.
- UN DESA (2018). Partnership Exchange. 2018 Report. Nueva York: UNDESA.





## MESA 13

**Herramientas para el seguimiento de los  
ODS y generación de información del  
desempeño a nivel local**

## Esquema Integral de Seguimiento a Indicadores para la contribución a los ODS a nivel local

Alejandro González Roldán\*  
Enrique Altamirano Flores\*\*  
Jorge Rubén Huitzil Tecpanecatl\*\*\*

### Introducción

La Planeación Estatal para el Desarrollo del estado de Puebla y su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 parte de la definición del Sistema Estatal de Planeación Democrática en Puebla como elemento articulador de las acciones y proyectos de las diversas instancias institucionales.

En este sentido, un elemento de orientación particular es el enfoque a disminuir las brechas existentes entre personas, pero también entre las regiones del estado; con el fin de no dejar a nadie afuera, no dejar a nadie atrás.

Los diferentes niveles de planeación, estratégica, táctica y operativa, involucran y tienen definidos indicadores y metas específicas que tienen una utilización directa o indirecta con las metas e indicadores utilizados en la Agenda 2030.

Para facilitar el seguimiento se utiliza como elemento fundamental la información captada en los sistemas que permite integrar información cualitativa como cuantitativa que es utilizada para conocer las modificaciones en los valores utilizados en los diferentes niveles de planeación, la cual permite concentrar todos los componentes para dar seguimiento puntual al avance de los objetivos y metas estatales, a través de la sinergia y vinculación de las acciones y metas de los instrumentos de planeación, el Informe de Gobierno, los programas presupuestales y los ODS de la Agenda 2030.

En este sentido, la evaluación se programa de forma anual para determinar en base a los criterios establecidos para el efecto, los tipos de evaluación a realizar y que considere desde los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, sus programas derivados y los programas presupuestales; en donde se utilice elementos que permitan conocer la contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

### Modelo de Planeación

El esquema integral de seguimiento parte del Sistema Estatal de Planeación Democrática en Puebla (SEPD), a través del cual se define el conjunto de procedimientos y actividades mediante las cuales las instituciones de la Administración Pública Estatal (APE) y Municipal, entre sí, y en colaboración con los sectores de la sociedad, toman decisiones

\* Maestro en Administración y Consultoría por la Universidad Marista, Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Puebla, alejandro.gonzalez@puebla.gob.mx

\*\* Maestro en Administración de Empresas por la Universidad de las Américas Puebla, Director de Planeación y Desarrollo de la Subsecretaría de Planeación, enrique.altamirano@puebla.gob.mx

\*\*\* Técnico Superior en Procesos Industriales por la Universidad Tecnológica de Puebla, Subdirector de Seguimiento de la Dirección de Planeación y Desarrollo, jorge.huitzil@puebla.gob.mx

para llevar de forma coordinada el proceso de planeación a fin de garantizar el desarrollo integral del estado.

Para lograr una articulación mucho más integral, fue necesario hacer reformas a la normatividad estatal en materia de planeación, estadística y evaluación, de esta forma actualmente el SEPD se fortalece a través de la articulación con el Sistema Estatal de Información (encargado de la captación, procesamiento y difusión de la información estadística, socioeconómica y geográfica del estado), así como del Sistema de Evaluación del Desempeño (encargado de realizar valoraciones objetivas del desempeño de programas y políticas estatales para verificar el grado de cumplimiento de metas y objetivos).

En este sentido se elaboraron los instrumentos rectores de la APE, comenzando con la planeación estratégica plasmada en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2019-2024, el cual define las principales directrices de la presente administración, así como las acciones, indicadores y metas a través de las cuales se le dará seguimiento al desarrollo en Puebla, basando la estructura en 4 ejes de gobierno, un eje especial y 4 enfoques transversales, todo esto orientado por el desarrollo estratégico regional (véase esquema 1).

El esquema metodológico para la elaboración del PED 2019-2024 incluyó como parte de los elementos fundamentales la participación ciudadana y la vinculación interinstitucional, esto con la finalidad de poder instrumentar las acciones de forma coordinada, para esto se llevaron a cabo mesas de reflexión en donde de forma conjunta con las instituciones de la APE se definieron los principales objetivos de la presente administración.

### Esquema 1. Estructura del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas Puebla, elaboración propia

A través de esta estructura fue posible comenzar con la planeación táctica plasmada en los Programas Derivados del PED 2019-2024, los cuales, cada institución elaboró bajo un esquema metodológico adaptando las estrategias y acciones del PED para retomarlas

como sus principales directrices y definir así las acciones específicas que en el ámbito de sus competencias les corresponden desarrollar, así como los indicadores y metas a través de las cuales se medirá el desarrollo del estado en cada tema específico, cabe mencionar que en cada programa se incorporaron los 4 enfoques transversales, tanto en las acciones como en los indicadores y metas, en la medida que la información estadística lo permitió.

### Esquema 2. Modelo de Planeación



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas Puebla, elaboración propia

Con ello, se busca promover esquemas de trabajo conjuntos para la consecución de objetivos, superando los elementos de operación tradicionales en donde cada institución trabaja únicamente en su nicho de participación, sin esquemas colaborativos con otras instituciones que tienen objetivos vinculados, a partir de lo cual se busca trabajar en conjunto.

Finalmente, este sistema se culminó con la planeación operativa a través de la elaboración de los respectivos programas presupuestarios de cada institución, en donde año con año se define el presupuesto que será asignado a cada una de las actividades plasmadas en los instrumentos de planeación.

### Esquema 3. Modelo de Planeación en el Estado de Puebla



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas Puebla, elaboración propia

En esta etapa, al igual que en el PED y los Programas Derivados, la estructura de los programas presupuestarios se orienta bajo un enfoque transversal, en donde la asignación de recurso se basa en lo que se definió en los instrumentos de planeación y en la atención de problemáticas a través la vinculación interinstitucional en la instrumentación de acciones para que se den de forma conjunta y complementándose entre ellas para maximizar el impacto gubernamental. Fue así como el modelo de planeación se aterrizó en el estado (véase el esquema 2).

## Regionalización

El Estado de Puebla se conforma por 217 municipios, los cuales históricamente se agrupaban en 7 grandes regiones socioeconómicas, sin embargo, analizando las condiciones demográficas, sociales, económicas, culturales y geográficas, se identificó la necesidad de reorientar el esquema de regionalización en Puebla, tomando estos criterios como referencia, se tuvo como resultado una transición de 7 a 32 regiones en el Estado (véase el mapa 1). Esta desagregación permitió visibilizar áreas de oportunidad regionales que antes no se tenían consideradas y de igual forma se hicieron notorias las brechas de desigualdad que existen entre personas, municipios y entre regiones.

**Mapa 1. Regionalización en Puebla**



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas Puebla, elaboración propia

La nueva regionalización dio elementos de información a cada una de las instituciones para generar esquemas de atención diferenciados de acuerdo con las características específicas de cada región, lo cual se plasmó de forma específica en el PED 2019-2024 y los diferentes Programas Derivados, destacando que como parte de estos últimos, se elaboraron Programas de Desarrollo Regional que atienden a las 32 regiones, en donde se plasma la situación actual, los objetivos y estrategias, así como los indicadores y metas particulares para cada una de las regiones, mismas que fueron definidas de forma conjunta con las instituciones de la APE y los representantes municipales de cada región.

Todo esto permitió contar con elementos de información desagregada para dar seguimiento específico en las diferentes temáticas de desarrollo, este esfuerzo se orientó para generar un desarrollo equilibrado en las regiones y disminuir así las brechas de desigualdad.

En este sentido, debemos de reconocer que un reto importante es buscar disminuir la desigualdad entre las personas, pero también reconocer que para ello se requiere también disminuir la desigualdad entre las regiones.

## Esquema de Contribución a la Agenda 2030

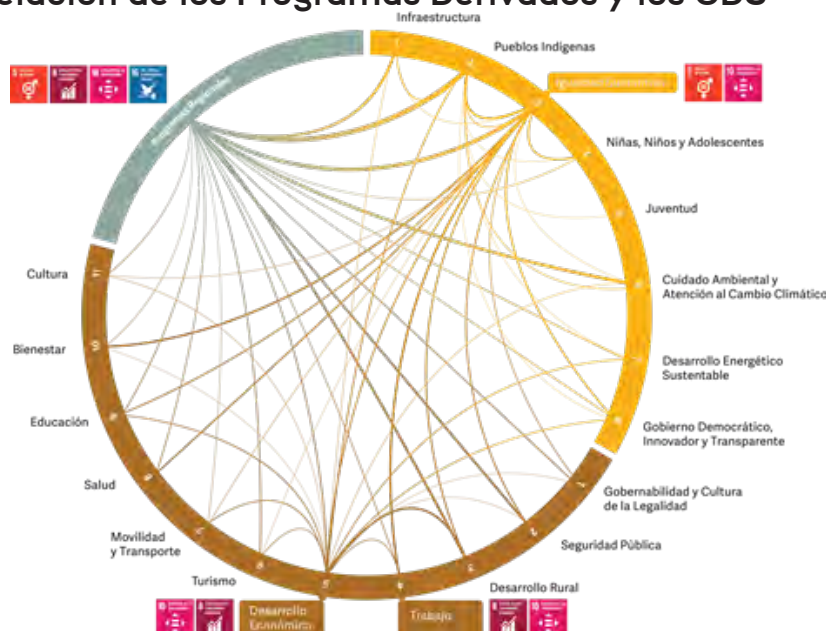
A nivel internacional se han establecido compromisos que contribuyan a mejorar la vida de todas las personas ante las crecientes desigualdades y afectación del medio ambiente mundial, concretándose en la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, en la cual se agrupan los objetivos que deben cumplir los diversos gobiernos en los próximos años, además de hacer un llamado a la sociedad para sumar fuerzas, en el impulso de acciones y programas necesarios que posibiliten dicha transformación.

Gracias a la colaboración que se tuvo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tanto el PED 2019-2024 como los Programas Derivados se elaboraron incorporando las vertientes económica, social y ambiental en cada uno de sus apartados, esto permite identificar la contribución que se genera con las acciones instrumentadas a cada una de las metas de los ODS, así como a los indicadores definidos para darle seguimiento al avance de los ODS en México.

Sin embargo, dado que los ODS están vinculados fundamentalmente con derechos, la hoja de ruta para la contribución a la Agenda 2030 en Puebla se orienta en dar atención a las principales problemáticas y necesidades de las y los poblanos, y a través de esto contribuir directamente a la consecución de objetivos y metas planteadas en dicha agenda.

Un factor clave incorporado en el modelo de planeación que se vincula directamente con la contribución a la Agenda 2030, es la relación que existe en las acciones que se plasmaron en los instrumentos de planeación y la vinculación que estas acciones tienen con los ODS, ya que la atención específica de alguna problemática tiene un impacto indirecto en alguna problemática adicional, por ejemplo, el impulso de esquemas de cooperativismo como mecanismo de crecimiento económico regional, tiene una injerencia directa en el desarrollo económico, sin embargo, por la vinculación que existe con igualdad sustantiva, se tiene un impacto indirecto en la disminución de brechas de desigualdad u oportunidad laboral, lo que a su vez propicia el desarrollo equilibrado de las regiones, este mismo ejercicio se refleja en la contribución directa a los ODS 8 pero de manera complementaria se contribuye al ODS 5, 10 y 16 (véase el esquema 4).

## Esquema 4. Interrelación de los Programas Derivados y los ODS



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas, elaboración propia

Debemos considerar que aún nos quedan nueve años para intentar alcanzar las metas establecidas en la Agenda 2030, para ello debemos orientar claramente los esfuerzos y generar la sinergia necesaria, con el enfoque a dar respuesta a las necesidades y derechos de los ciudadanos y con ello dar atención a los ODS.

Para ello debemos de buscar los esquemas de equilibrio a través de la vinculación y sinergia entre las instituciones de la Administración Pública Estatal, así como de los objetivos de política pública como de los de desarrollo sustentable.

### Esquema de monitoreo

La definición de indicadores y metas en cada una de las etapas de planeación también se concibió bajo un enfoque de atención transversal en la medida que la información lo permitió, por ejemplo, el Eje 4 del PED 2019-2024, toma como indicador el nivel de pobreza en el estado, y se desagrega como subindicador la pobreza en mujeres y la pobreza en municipios indígenas, esto al igual que las acciones, busca plasmar la interrelación que existe en el desarrollo, por otro lado, la definición de indicadores y metas para cada una de las regiones del estado permite contar con elementos de información diferenciados que apoyen el proceso de toma de decisiones.

En complemento a lo anterior, el aterrizaje específico de las acciones estratégicas en los Programas Derivados y posteriormente en los programas presupuestarios, permite rastrear e identificar la contribución que se tiene a lo definido en el PED 2019-2024, esto no solo a través de los indicadores, sino también a través de las acciones que se implementan por cada una de las instituciones, lo cual se verá reflejado en resultados, mismos que se reportan a fin de año en un informe de labores.



Para esto se diseñó un sistema que automatiza el proceso de integración del Informe de Gobierno, de tal forma que cada institución cuenta con herramientas para identificar las acciones estratégicas que atienden y en qué región, adicionalmente dentro de este sistema se identifican las metas de los ODS a las que se contribuye de forma directa. Esto además de sistematizar la información reportada por las instituciones, permite tener la información con mayor periodicidad a lo largo del año y no solo al final, facilitando así el seguimiento a la instrumentación de acciones a nivel estatal y en cada región.

La incorporación de acciones al esquema integral de seguimiento es fundamental dado que permite tener una relación entre las acciones instrumentadas, el presupuesto asignado y el avance en la consecución de metas, en donde si bien se es consciente que los gobiernos no inciden directamente en todas las variables de desarrollo, si se tiene un nivel de injerencia significativo y orienta el esfuerzo institucional a los resultados esperados.

En este sentido, como herramienta integradora se desarrolló un Sistema de Seguimiento al Plan Estatal de Desarrollo (SPED), el cual permite concentrar todos los componentes para dar seguimiento puntual al avance de los objetivos y metas estatales, a través de la vinculación de las acciones y metas de los instrumentos de planeación, el Informe de Gobierno, los programas presupuestales y los ODS de la Agenda 2030.

Dicho sistema aparte de ser el elemento mediante el cual se concentran todos los datos; tiene como objetivo brindar insumos de información a cada una de las instituciones para reforzar el proceso de toma de decisiones y así definir sus acciones prioritarias orientadas a resultados, lo que finalmente se verá reflejado en sus respectivos programas presupuestarios.

Aunado a lo anterior, una de las instancias fundamentales en este esquema de seguimiento es el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP), el cual es el órgano público, colegiado e interinstitucional en materia de planeación encargado de promover, formular, actualizar, instrumentar y evaluar el PED y los Programas Derivados a través de sus órganos auxiliares denominados Subcomités, dentro de los cuales se cuenta con la participación del sector público, social, privado y académico.

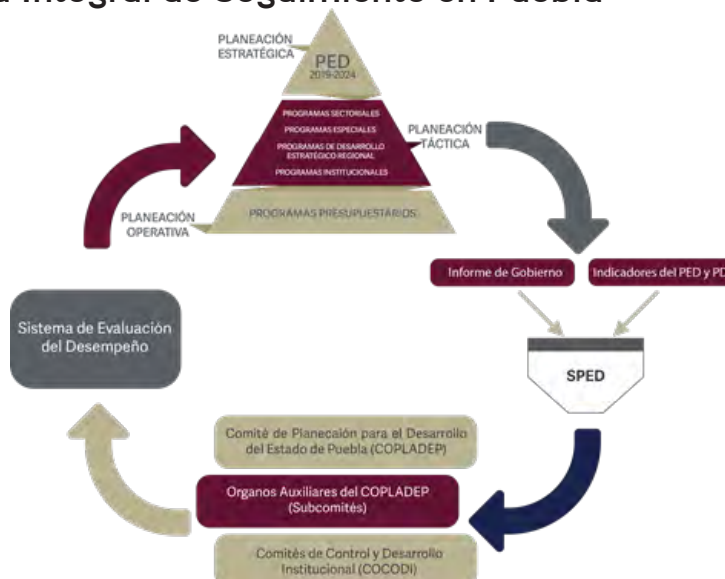
Estos órganos se enfocan en dar seguimiento a las acciones realizadas por las instituciones de la APE, así como asegurar los esquemas de articulación interinstitucional para la correcta implementación de lo que se definió en los instrumentos de planeación, este espacio es el medio de institucionalización al esquema de seguimiento en el estado. Una de las características de dichos órganos es la generación de mecanismos participativos con la sociedad, así como la vinculación con los municipios del estado para sumarlos al esfuerzo institucional para generar un desarrollo equilibrado.

Otra instancia clave en el seguimiento son los Comités de Control Interno y Desempeño Institucional (COCODI), a través de los cuales se da seguimiento al desempeño de cada institución respecto a los instrumentos de planeación, así como al ejercicio de los

recursos de acuerdo con las prioridades definidas por la administración, esto permite ir orientando el esfuerzo institucional a la consecución de los objetivos establecidos.

Es así como el esquema integral de seguimiento se articula entre toda la APE, la sociedad, las regiones y los municipios (véase el esquema 5).

### Esquema 5. Esquema Integral de Seguimiento en Puebla



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas, elaboración propia

## Evaluación

Como se ha mencionado, en el caso del Gobierno de Puebla, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han sido incorporados en los objetivos que conforman el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2019-2024 y en los Programas Derivados, con ello se refrenda un compromiso por aportar a su cumplimiento, así como de promover programas y políticas públicas que integren un enfoque de contribución a la Agenda 2030, en este sentido, es de vital importancia se cuenten con mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación, que permitan dar cuenta de los avances que se tienen en materia de desarrollo sostenible.

El Sistema de Estadística e Información (SEI), así como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en cumplimiento con lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, apoyan al Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD) para la toma de decisiones en el proceso de planeación, generando y proporcionando información sobre el avance y desempeño de los programas y políticas públicas de manera objetiva y pertinente.

La estrategia de evaluación de la Administración Estatal es coordinada por la Secretaría de Planeación y Finanzas, siendo el Programa Anual de Evaluación uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta el SED, ya que en este se integran de manera coordinada y unificada, las actividades en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación que la Administración Pública Estatal realizará durante un año.

Las evaluaciones que son definidas en el PAE son realizadas con base en los Términos de Referencia, los que consideran enfoques específicos de acuerdo con el tipo de evaluación; la cual debe considerar el ciclo completo de la planeación-presupuestación-ejecución-seguimiento-evaluación.

Actualmente se reconoce la importancia de elaborar una metodología que permita evaluar el PED y los Programas Derivados, así como considerar la medición de los avances en materia de la Agenda 2030 que dichos instrumentos de planeación integran. Al respecto, se ha realizado un acercamiento con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para que este brinde asistencia técnica al Estado en la definición de los TdR para la evaluación, con el propósito que estos sean una herramienta de utilidad en el proceso de seguimiento y evaluación.

El objetivo es poder analizar los avances y efectos que se han tenido en los programas y políticas públicas que dan atención a las problemáticas relacionadas con el desarrollo económico y social, así como de protección al medio ambiente, y establecer compromisos para la mejora de condiciones, a través de la retroalimentación a los tomadores de decisión.

Para lo anterior, es importante que se tengan elementos que permitan valorar cuantitativa y cualitativamente las políticas públicas y poder reflexionar sobre su utilidad, calidad y pertinencia. Se busca establecer un enfoque de evaluación que se ajuste a las condiciones y necesidades de Puebla, considerando que este contemple las siguientes fases<sup>1</sup>:

- a. Diseño de la evaluación.
- b. Desarrollo del estudio de evaluación.
- c. Plantear la comunicación.

La definición de las fases antes mencionadas, pretenden orientar que la evaluación no se centre de manera exclusiva en los resultados, y también se valore el diseño y la implementación, con la intención de evitar un sesgo en la valoración o interpretación de las políticas públicas.

Asimismo, es necesario que se cuenten con los insumos de información suficientes para el desarrollo de la evaluación, o en su caso se generen mecanismos que permitan recopilar datos e información para el análisis. Por lo que en materia de los ODS se está desarrollando un Sistema de Indicadores, mediante el cual se monitoreen y se de seguimiento periódico a cada uno de los vinculados a la Agenda 2030, establecidos en el PED y los Programas Derivados, definiendo precedentes respecto a un momento determinado.

De acuerdo con lo anterior, es necesario reflexionar que la planeación estratégica y táctica que cuenta con una vinculación con los ODS; se asiente en la planeación operativa, en los niveles estratégicos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas presupuestarios, es decir, una relación con el Fin y/o Propósito, a partir de la existencia de conceptos comunes o de una contribución intuitiva.

<sup>1</sup> Gobierno Vasco. Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco. Recuperado de: [https://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.eus/r48-contsepr/es/contenidos/informacion/v2\\_coordinacion/es\\_evaluaci/adjuntos/guia\\_evaluacion\\_gv\\_pip.pdf](https://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.eus/r48-contsepr/es/contenidos/informacion/v2_coordinacion/es_evaluaci/adjuntos/guia_evaluacion_gv_pip.pdf)

En este sentido, se realizará diversos tipos de evaluaciones que permitan tener elementos de retroalimentación para tomar decisiones respecto a los objetivos, las estrategias y las líneas de acción impulsadas; así como de la valoración específica como contribución para buscar alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Con base a lo anterior, se podrán desarrollar diversos tipos de evaluaciones, las que consideran desde el Plan Estatal de Desarrollo, los Programas Sectoriales, Especiales, Regionales y los Institucionales; así como de los Programas Presupuestales, en donde en todos ellos se considera la utilización de información de las 169 metas y 231 indicadores de la Agenda 2030.

Es importante mencionar que uno de los retos que enfrenta el papel de la evaluación, es la diversidad de temáticas que abordan los programas, lo que implica el uso de múltiples técnicas y de equipos de expertos interdisciplinarios. De igual manera se identifica esencial construir indicadores que proporcionen información sobre el avance de aquellos objetivos que cuentan con alcances generales, es decir, definir indicadores compuestos que den un panorama más específico en cuanto a la contribución del ámbito local a los objetivos de desarrollo.

La importancia de realizar el seguimiento y la evaluación de los instrumentos de planeación y los programas públicos; es procurar la generación o proporción de bienes y servicios públicos que beneficien a la sociedad, o en su caso rediseñar o reorientar las políticas con base en información, siendo la adaptabilidad por parte de los gobiernos una característica a desarrollar a fin de alcanzar los objetivos que impiden a los países un desarrollo sostenible.

Contando con los insumos necesarios y la identificación de datos de cada una de las temáticas de desarrollo en cada una de las regiones, la vinculación con el Sistema Estatal de Evaluación es el factor clave para poder hacer la interpretación y análisis de los resultados o el impacto que se ha tenido en la población, así como la formulación de propuestas de alternativas a las acciones estratégicas planteadas.

En este sentido, la evaluación debe ser útil para cambiar resultados, o mejor dicho para cambiar realidades.

## Conclusiones y Retos

Al contar con un esquema integral de seguimiento en el estado se busca asegurar que se esté orientando el esfuerzo institucional para alcanzar los objetivos de la administración, pero es necesario fortalecer el proceso para que sea efectivo y funcional, esto implica dotar de las metodologías, herramientas, capacidades e insumos necesarios a todas aquellas instituciones involucradas en el proceso.

Llevar a cabo monitoreo y evaluación de los esquemas de trabajo conjuntos para la consecución de objetivos.

En este sentido, un insumo indispensable para poder dar seguimiento al desarrollo en el estado, es la información que se tiene a través de datos estadísticos e indicadores, y es aquí en donde se tienen retos importantes respecto a la disponibilidad de información desagregada a nivel local que permita dar seguimiento a ciertos temas específicos como lo son los enfoques transversales de Igualdad Sustantiva, Pueblos Indígenas y Medio Ambiente, entre otros, en donde el Sistema Estatal de Información y el trabajo que se hace con los municipios juega un papel fundamental para la generación de este tipo de información.

La evaluación de la agenda 2030 debe estar inmersa en la evaluación de las políticas y programas públicos, con elementos que se incorporen para conocer de forma clara la aportación para ser alcanzados.

Es evidente la necesidad de fortalecer las alianzas con los tres órdenes de gobierno, el poder legislativo y judicial, así como con los distintos sectores de la sociedad en donde la orientación sea a contar con los elementos que permitan tomar las mejores decisiones de forma conjunta, bajo este enfoque, la vinculación es el pilar fundamental en todo el proceso, especialmente cuando se trata de incorporar mecanismos de colaboración con la ciudadanía.

Si bien el esquema integral de seguimiento y la evaluación fortalecen el esfuerzo institucional para mejorar las condiciones de vida de las personas en el estado, es una realidad que en algunas instituciones aún se tiene áreas de oportunidad en cuanto a trabajar bajo un enfoque de resultados, en donde esto se vuelva un elemento de posicionamiento institucional con la ciudadanía y se fortalezca así la confianza en el gobierno.

Si bien la función de seguimiento y evaluación se orienta a incrementar la probabilidad de que los datos aportados contribuyan a una mejor toma de decisiones, a mejores diseños de las intervenciones y a una asignación mejor del gasto, dicha probabilidad aumentará si se involucra cada vez en mayor medida a los responsables de operar los programas.

Aun cuando se enfrentan retos institucionales por la resistencia a nuevas formas de hacer las cosas, es necesario incorporar la cultura de seguimiento y evaluación en el actuar gubernamental, orientando que las políticas públicas y las decisiones del estado se den bajo un enfoque colaborativo y basado en evidencias para generar así mejores resultados.

El monitoreo y evaluación debe realizarse a nivel estatal, pero también se debe incidir en los niveles regional y municipal.

La realidad nos esta mostrando que alcanzar las metas va a ser muy difícil y complicado, pero que eso no limita que hagamos el esfuerzo por acercarnos a ellas.

Finalmente, el principal reto es coordinación.

## Bibliografía

- Decreto del Honorable Congreso del Estado por el que expide la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, 14 de enero de 2020, Puebla, México. Recuperado de [http://www.planeacion.puebla.gob.mx/marcojuridico/Ley\\_de\\_Planeacion\\_para\\_el\\_Desarrollo\\_del\\_Estado\\_de\\_Puebla\\_14012020.pdf](http://www.planeacion.puebla.gob.mx/marcojuridico/Ley_de_Planeacion_para_el_Desarrollo_del_Estado_de_Puebla_14012020.pdf).
- Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla 2019-2024, 27 de noviembre de 2019, Puebla, México. Recuperado de <http://giep.puebla.gob.mx/Documentos/2018/trtrrt/PlanEstataldeDesarrollo2019-2024.pdf>.
- Grupo independiente de científicos designados por el Secretario General, Informe Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2019: El futuro es ahora — la ciencia al servicio del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, Nueva York, 2019). Recuperado de [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26929Spanish1918563\\_S\\_GlobalSusDevReport2019.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26929Spanish1918563_S_GlobalSusDevReport2019.pdf).
- Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de [https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review\\_Spa.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Spa.pdf).
- Acuerdo Conjunto de las Secretarías de Administración, de la Función Pública, y de Planeación y Finanzas, por el que emiten los Lineamientos Generales para el Seguimiento y Evaluación de los Documentos Rectores y Programas Presupuestarios de la Administración Pública del Estado de Puebla, 01 de septiembre de 2020, Puebla, México. Recuperado de [http://evaluacion.puebla.gob.mx/pdf/Lineamientos/LGSEDRPPAPEP\\_01092020.pdf](http://evaluacion.puebla.gob.mx/pdf/Lineamientos/LGSEDRPPAPEP_01092020.pdf).
- Gobierno Vasco. Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco. Recuperado de: [https://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.eus/r48-contsepr/es/contenidos/informacion/v2\\_coordinacion/es\\_evaluaci/adjuntos/guia\\_evaluacion\\_gv\\_pip.pdf](https://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.eus/r48-contsepr/es/contenidos/informacion/v2_coordinacion/es_evaluaci/adjuntos/guia_evaluacion_gv_pip.pdf).

## ISO 18091:2019 Una herramienta de evaluación ideal para los Gobiernos Locales.

Santiago Flores Garduño  
11 de Marzo 2021

### Introducción

Los estudios de lo local han estado vinculados con el análisis formal de los municipios, condados, cantones, entre otras denominaciones en el planeta, en función de su organización política, como el gobierno de mayor proximidad con la población desde el nacimiento de los Estados Federales en el Mundo.

De ahí que destacar su significado, relevancia y potencialidades son esenciales para revalorar su presencia en términos cuantitativos-ya que existen más gobiernos locales-que gobiernos subnacionales y nacionales en el mundo.

Para ejemplificar, en México contamos con un Gobierno Federal, 32 Gobiernos Subnacionales y más de 2400 municipios, así como su complejidad en términos de la multiplicidad de actores que intervienen para atender el amplio abanico de problemáticas y situaciones que requieren de la atención de este nivel de gobierno.

El propósito de esta ponencia es exponer algunas ideas en torno al gobierno local y su relación con el estándar internacional de la ISO 18091:2019 como herramienta performativa para la evaluación en la gobernanza local.

### Elementos de un Sistema de Gestión de la Calidad

Este Sistema, tiene su origen en la Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization, ISO por sus siglas en inglés) fundada en febrero de 1947 como resultado de una Conferencia a la que asistieron representantes de 25 países y que tuvo verificativo en Londres en octubre de 1946. De acuerdo con el artículo 2 del Estatuto vigente de la ISO, tiene por objeto “promover el desarrollo de la normalización y actividades relacionadas en el mundo con una perspectiva que facilite el intercambio internacional de los bienes y servicios para mejorar la gestión de los procesos de negocios, así como apoyar la expansión de las mejores prácticas y desarrollar la cooperación en los ámbitos de la actividad intelectual, científica, tecnológica y económica”(ISO Statues, 2016:8). Adicionalmente, de acuerdo al numeral 2.2 del Estatuto de la Organización podrá, entre otros fines:

“Emprender acciones para facilitar la armonización a nivel mundial de la normalización y actividades relacionadas; desarrollar y expedir Estándares Internacionales, e iniciar su implementación a nivel mundial; convenir el intercambio de información relacionada con la labor de sus miembros y sus comités técnicos; cooperar con otras organizaciones internacionales interesadas en materias relacionadas, particularmente al emprender estudios relacionados con proyectos de normalización a su solicitud” ( ISO, Statues, 2016: 8). Pueden ser miembros de la Organización de acuerdo con el artículo 3 “aquellos

cuerpos de normalización nacional de cada país” y desde el primero de octubre de 2012, sólo aquellos que pertenezcan y sean reconocidos oficialmente por las Naciones Unidas pueden formar parte” (ISO Statues, 2016: 9).

La ISO fue fundada con la idea de dar respuesta a una interrogante clave para cualquier organización del mundo: ¿Cuál es la mejor forma de hacer algo?, es decir, con la calidad. La familia ISO 9000 es el estándar de gestión de calidad más conocido del mundo para empresas y organizaciones de cualquier tamaño. La ISO 9000: 2015 describe los conceptos y principios fundamentales de la gestión de calidad que son aplicables universalmente a: Las organizaciones que buscan el éxito sostenido mediante la implementación de un sistema de gestión de la calidad y los clientes que buscan la confianza en la capacidad de una organización para proporcionar productos y servicios consistentes de acuerdo con sus requisitos:

Las “organizaciones que buscan confianza en su cadena de suministro de que se cumplirán sus requisitos de productos y servicios; organizaciones y partes interesadas que buscan mejorar la comunicación a través de una comprensión común del vocabulario utilizado en la gestión de la calidad; organizaciones y partes interesadas que buscan mejorar la comunicación; organizaciones que realizan evaluaciones de conformidad con los requisitos de ISO 9001; proveedores de capacitación, evaluación o asesoramiento en gestión de la calidad; desarrolladores de estándares relacionados” (iso.org/standard).

La principal norma de la familia es la ISO 9001:2015: Sistemas de Gestión de la Calidad, herramienta que garantiza una evaluación en cada uno de los procesos durante su implementación avalado por la Organización Internacional de Estandarización y las Normas Oficiales Mexicanas reguladas por la Dirección General de Normas adscrita a la Secretaría de Economía del Gobierno Federal.

Se pueden aplicar en cualquier tipo de organización o actividad orientada a la producción de bienes o servicios. Las normas recogen tanto el contenido mínimo como las guías y herramientas específicas; además de especificar la manera en que una organización opera sus estándares de calidad, tiempos de entrega y niveles de servicio. En todo sistema de gestión de la calidad; ya sea en organizaciones públicas o privadas, la evaluación del desempeño y la mejora son: el binomio perfecto que al conjugarse lograrán que la alta dirección diseñe rutas idóneas para alcanzar sus objetivos con todos los recursos y medios disponibles. El gobierno local, sector privado y sociedad son actores decisivos del desarrollo, de la democracia y, desde sus propias raíces, de la modernización del Estado.

Es fundamental establecer que la adopción de un sistema de gestión de la calidad es una decisión estratégica que debería adoptar toda autoridad que le puede ayudar a mejorar su desempeño global y proporcionar una base sólida para las iniciativas de desarrollo sostenible (SGC-NMX-CC-9001.IMNC-2015).

Su implementación, aunque implica esfuerzos y costos, construir la metodología e instrumentos documentales, ejecución del sistema y de alta sincronización con todas las dependencias involucradas: ofrece numerosas ventajas para todo Gobierno Local, a



saber: Estandarizar las actividades del personal que trabaja en los Gobiernos Locales; incrementar la satisfacción del cliente (ciudadano) al asegurar la calidad de productos y servicios de manera consistente, dada la estandarización de los procedimientos y actividades; medir y monitorear el desempeño de los procesos productivos (servicios), distribuidos y administrativos; elevar la eficacia y eficiencia de la organización en el logro de sus objetivos; mejorar continuamente en los procesos y servicios; reducir las incidencias negativas en la prestación de los servicios.

Cabe destacar, los beneficios potenciales adicionales de implementar la Norma Mexicana NMX-CC-9001.IMNC-2015 son:

- A. La capacidad para proporcionar regularmente productos y servicios que satisfagan los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables (servicios de calidad a una exigente demanda ciudadana).
- B. Facilitar oportunidades de aumentar la satisfacción del cliente (habitantes y ciudadanos de cualquier gobierno local).
- C. Abordar los riesgos y oportunidades asociados con su contexto y objetivos.
- D. La capacidad de demostrar la conformidad con requisitos del sistema de gestión de la calidad especificados.

Esta norma mexicana se basa en los principios de la gestión de la calidad descritos en la NMX-CC-9000-INMC, cuyas descripciones incluyen una declaración de cada principio (para qué), una base racional (por qué) es relevante para la organización y acciones típicas para mejorar el desempeño de los Gobiernos Locales. Los siete principios que acompañan esta valiosa herramienta son:

1. Enfoque al cliente: el gobierno local existe para servir a sus clientes (ciudadanos). Por ende, las necesidades y las expectativas de los ciudadanos deben ser prioritarias en sus planes y programas.
2. Liderazgo: la alta dirección del gobierno debe desarrollar una visión y guiar a todas las partes interesadas (servidores públicos) para alcanzar los objetivos y metas que respondan a las necesidades y expectativas de clientes/ciudadanos.

De acuerdo con lo señalado en el más reciente análisis del Dr. José Luis Méndez titulado “Leadership and Change in the Public Sector” publicado en abril de 2020 en Oxford Research Encyclopedia, Politics.

“organizations are technical instruments for mobilizing human energies toward an articulated set of aims, institutional leaders would have four major functions: defining the organizational mission and goals, strengthening the reliability in the execution and elaboration of policy, defending institutional integrity, and balancing power so that cooperation is obtained and organizational commitments are fulfilled” (Méndez: 2020:7).

3. Compromiso de las personas: Todas las personas deben involucrarse en los procesos, incluyendo la participación ciudadana y ciudadanos involucrados en las actividades del gobierno, este principio visualiza el aseguramiento de un alto nivel de motivación.
4. Enfoque a procesos: el marco lógico y el enfoque a resultados en un gobierno local debe estar basado en procesos que describen elementos tales como: su visión y

planes de largo plazo, e inclusive las actividades cotidianas de las áreas del Gobierno.

5. Mejora: Es esencial para los gobiernos mantener su desempeño e investigación de nuevas oportunidades para mejorar los procesos y promover la satisfacción de sus clientes/ciudadanos.

6. Toma de decisiones basada en la evidencia: el uso la evidencia y el análisis de datos debe ofrecer la base de mejora del sistema gestión de la calidad y sus procesos.

7. Gestión de las relaciones: el gobierno debe poner atención en la forma en la que se relaciona con los clientes/ciudadanos proveedores y socios, y sus relaciones intergubernamentales horizontales y verticales.

Esta norma mexicana promueve la adopción de un enfoque a procesos al desarrollar, implementar y mejorar la eficacia de un sistema de gestión de la calidad, para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de los requisitos del cliente. La comprensión y gestión de los procesos interrelacionados como un sistema contribuye a la eficacia y eficiencia.

Este enfoque permitiría controlar las interrelaciones e interdependencias entre los procesos del sistema, de modo tal, que se pueda mejorar el desempeño global de los programas de gobierno y políticas públicas instrumentados por los Gobiernos Locales, el Enfoque a Procesos implica la definición y gestión sistemática de los procesos y sus interacciones, con el fin de alcanzar los resultados previstos de acuerdo con la política de calidad y la dirección estratégica.

La gestión de los procesos y el sistema en su conjunto puede alcanzar el ciclo “Deming P-H-V-A” que se explica a partir de un enfoque global de pensamiento basado en riesgos dirigido a aprovechar las oportunidades y prevenir resultados no deseados. La aplicación del enfoque a procesos en un sistema de gestión de la calidad posibilita: la comprensión y la coherencia en el cumplimiento de los requisitos, la consideración de los procesos en términos de valor agregado, el logro del desempeño eficaz del proceso, la mejora de los procesos con base a la evaluación de los datos y la información

Para lograr la implementación de la ISO, debe considerarse la metodología del Ciclo PDCA (Circulo de Deming): Plan (Planear), Do (Hacer), Check (Revisar) y Act (Actuar).

Planear: “Establecer los objetivos del sistema y sus procesos, y los recursos necesarios para generar y proporcionar resultados de acuerdo con los requisitos del cliente (gobierno-ciudadanos) y las políticas de la organización (programas, proyectos, actividades, acciones) e identificar y abordar los riesgos y las oportunidades”. Hacer: Implementar lo planificado. Revisar: Realizar el seguimiento y (cuando sea aplicable) la medición de los procesos y los productos y servicios resultantes respecto a las políticas, los objetivos, los requisitos y las actividades planificadas, e informar sobre los resultados. Actuar: Tomar acciones para mejorar el desempeño.

## Estándar Internacional ISO 18901: El Núcleo Duro de la Política Pública.

Es menester señalar que el Estándar Internacional ISO 18901: 2019 es el primer estándar de gobiernos en el mundo que dirige la calidad mundial de los Gobiernos Locales con base en la ISO 9001:2015; es decir, regula a esta norma y la mejora por su aplicación exclusiva en este nivel de gobierno.

Dicha metodología que ha sido desarrollada y está estrechamente vinculada con estándares nacionales e internacionales, como consecuencia de un trabajo de la experiencia de más de tres lustros años de la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC) y su trabajo con Gobiernos Locales de México y otros países. La cual se propone para la gestión y logro del objetivo general del gobierno local, de un modo nuevo, integral, entendiendo e integrando en él a todas las áreas de la administración y gobierno, centrado en la gobernanza democrática con los ciudadanos bajo un estándar internacional, cumpliendo con los 17 ODS de la Agenda 2030.

Un modo único y singular de colocar al gobierno en un nivel superior de calidad integral acorde a la ISO 18091:2019, que incorpora la evaluación de un sistema de gestión de políticas públicas con el liderazgo de los Gobernantes de los diversos espacios y el establecimiento de un lenguaje común entre el gobierno y la ciudadanía.

Es una base común para trabajar con el enfoque en las necesidades de los ciudadanos y generar una participación ordenada y útil. Simultáneamente tiene una orientación hacia la evaluación del gobierno en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este potente instrumento ofrece “una opción eficaz y oportuna para organizar los objetivos del gobierno, apoyar la gestión de la estrategia política y administrativa y de manera coordinada, generar un Gobierno de Calidad Internacional” (FIDEGOC). La construcción del Estándar transitó por la discusión de expertos de varias partes del mundo que en el seno del Comité Técnico 176 de la Organización Internacional de Normalización.

### **CUADRANTE**

#### **Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno**

1. Gestión Integral de la Calidad.
2. Asociación y colaboración comprometida.
3. Profesionalización de los servidores públicos.
4. Finanzas públicas y responsabilidad fiscal.
5. TIC's y gestión de datos.
6. Estado de derecho y derechos humanos.
7. Transparencia y comunicación
8. Participación ciudadana
9. Protección civil y resiliencia
10. Seguridad pública

Está compuesto por 4 cuadrantes que conforman una red de 39 indicadores de políticas públicas y cuya metodología está orientada a la evaluación del Gobierno Local alineado

al cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo acordado internacionalmente en 2015.

El primer cuadrante agrupa diez políticas públicas relacionadas con el Desarrollo Institucional para el Buen Gobierno, que a decir de su creador, el Dr. Carlos Gadsden Carrillo; Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo de los Gobiernos Confiables, fue el último en ser concebido, después de los subsecuentes por la razón que se explicará posteriormente (ver cuadrante I).

En el segundo cuadrante, se destaca la conformación de 8 redes de política pública que todo gobierno local debe tener para incidir para la atención de problemas públicos vinculados con acciones y programas de desarrollo económico sustentable.

## **CUADRANTE II**

### **Desarrollo Económico Sustentable**

1. Innovación y competitividad.
2. Trabajo decente y crecimiento económico.
3. Seguridad alimentaria y hambre cero.
4. Capacitación profesional.
5. Turismo.
6. Movilidad.
7. Sector primario
8. Industria, comercio y consumo

En el tercer cuadrante, se destaca la conformación de 12 redes de política pública que todo gobierno local debe incidir para la atención de problemas públicos vinculados con acciones y programas de desarrollo social incluyente.

## **CUADRANTE III**

### **Desarrollo Social Incluyente**

1. Servicios públicos.
2. Deporte, recreación y ocio.
3. Migración e inclusión étnica y social.
4. Igualdad de género.
5. Población vulnerable y personas con discapacidad.
6. Buena salud y bienestar.
7. Educación de calidad.
8. Vivienda digna.
9. Convivencia pacífica y cultura cívica.
10. Patrimonio cultural.
11. Fin de la pobreza.
12. Niños, jóvenes y adultos mayores.

En el cuarto cuadrante, se destaca la conformación de 9 redes de política pública que todo gobierno local debe incidir para la atención de problemas públicos vinculados con acciones y programas de desarrollo ambiental sustentable incluyente.

## CUADRANTE IV

### Desarrollo Ambiental Sostenible

1. Calidad del aire.
2. Desechos sólidos.
3. Imagen del entorno y atractividad.
4. Recursos naturales, biodiversidad y ecosistema.
5. Planeación urbana y desarrollo.
6. Agua limpia, saneamiento y aguas residuales.
7. Protección del suelo.
8. Energía asequible y limpia
9. Acciones para el cambio climático y educación ambiental.

## CONCLUSIONES

Cabe resaltar que prevalece una firme convicción que el enfoque brindará una opción efectiva para organizar los objetivos del gobierno, apoyar la gestión de la estrategia política y administrativa y conjuntamente, generar un Gobierno de Calidad Internacional con características únicas:

Es un nuevo paradigma de la calidad y un mapa que orienta la forma de aplicar las tecnologías de la información y la comunicación que no ha sido suficientemente explorado con profundidad en los gobiernos; y a su vez, que incluye nuevos enfoques que cruzan políticas públicas, calidad de gestión, necesidades mínimas universales, transparencia y eficacia gubernamental, una participación ciudadana organizada y basada en datos, distribuye tareas, integrador sistémico, ordena y visualiza el ejercicio de los asuntos públicos. Este estándar es un mapa de ruta fundamental para hacer “lo políticamente viable lo técnicamente indispensable”, de forma integral y coherente, visualizando a los diversos niveles de gobiernos en una ciudades organizadas, resilientes, participativas e inteligentes.

Para la implementación del Estándar se proponen las siguientes acciones estratégicas:  
Acción Estratégica: Gobierno Comprometido.

En función del Anexo A del Estándar ISO 18091:2019, y como punto de partida se deberá realizar un autodiagnóstico de todo el Gabinete de cualquier Gobierno Local a fin de obtener un resultado general de su percepción a partir de la referencia de los 39 indicadores de política pública previamente expuestos.

El cual está centrado en realizar una sensibilización inicial para estar en la posibilidad de iniciar la implementación del “Sistema de Gestión de Políticas Públicas que posibilitará evaluar integralmente el estatus general; y al mismo tiempo fortalecer la estructura administrativa de todas las Dependencias y realizar acciones de mejora en los programas, proyectos, acciones y actividades en general.

Adicionalmente, se conocerá el instrumento de verificación y la identificación de los sub-indicadores para obtener la evidencia de cumplimiento redundando en un compromiso

de la Administración Pública Local de cualquier Gobierno Local en torno al estándar y a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Lo anterior se sintetiza en las siguientes acciones y generación de documentación soporte al respecto:

1. Programa de Sensibilización
2. Aplicación del Sistema de Autodiagnóstico con el Gabinete del Gobierno Local.
3. Asignación y alineación a la herramienta de verificación con enfoque ISO 18091 y armonizado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.
4. Ejecución del Proceso de Verificación.
5. Análisis de Planes de Acción de cada Dependencia de Gobierno.
6. Documento con la asignación de sub-indicadores.
7. Obtención del reconocimiento “Compromiso Total” por el World Council of Quality (WCQ).

Aquí vale la pena resaltar que el World Council of Quality es una organización internacional que tiene como misión el mejor uso de los recursos del mundo por lo que agrupa redes de gestión sostenible, la cual adoptó con interés la aplicación del Estándar para los Gobiernos Locales.

Se conforma por 22 especialistas en materia de Gestión de la Calidad de diversas regiones del orbe que coadyuvan con su opinión para obtener el Reconocimiento Internacional de Confiabilidad para el Gobierno Local que han evidenciado en la gestión de sus gobiernos prácticas confiables.

Acción Estratégica: Sistema Integral de Gestión de la Calidad y de Políticas Públicas.

Esta estrategia sustentada en el Anexo B del Estándar referido, el cual permitiría sustancialmente mejorar los resultados que impactan favorablemente en la planeación, organización y ejercicio del recurso de gestión gubernamental.

A su vez la revisión y organización de procesos y procedimientos con este enfoque, mejora las capacidades y el nivel de compromiso del capital humano con la misión, visión y objetivos institucionales, además de fomentar la transversalidad entre las Entidades y Dependencias que integran el Gobierno Local.

Finalmente, esta segunda estrategia deberá estar acompañada y reforzada con las siguientes acciones y documentos.

1. Integrar un diagnóstico del Sistema Integral de Gestión de la Calidad.
2. Revisión, diseño o actualización con Enfoque ISO 18091.
3. Formulación y realización del proceso de Auditoría Interna.
4. Seguimiento y Monitoreo de Mejora.
5. Elaboración de Manuales de Calidad.
6. Revisión de procedimientos operativos

En suma: el ejercicio de análisis e interpretación de un Sistema de Gestión de la Calidad

en algunas Ciudades de todo el mundo, tornan complejo el análisis de elementos y variables multifactoriales para atender una cantidad enorme de asuntos públicos clave, lo cual nos arroja algunos aprendizajes.

Como todo instrumento de gobierno, un Sistema de Gestión de la Calidad tiene costos, limitaciones y problemas de diseño e implementación.

1. Una administración pública efectiva precisa de mejores instrumentos (explícitos) para alcanzar resultados positivos para la ciudadanía.
2. El Sistema de Gestión de la Calidad constituye una herramienta indispensable para la toma de decisiones informada, adaptable a las necesidades particulares de su organización, construida con sentido crítico y visión de largo plazo, adaptable y susceptible de reformularse sistemáticamente.

## EPILOGO: DILEMAS ÉTICOS DE FUTURO.

“Nos movemos en nuestro ambiente diario sin entender casi nada acerca del mundo”.  
Carl Sagan. Pg 13

## Aprendiendo a vivir con COVID.

“Un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo. Todas las fuerzas de la vieja Europa se han unido en santa cruzada para acosar a ese fantasma” (Marx, Karl, 2004:122), ahora, paradójicamente, las fuerzas acosadoras dos siglos después no provienen de lo humano, han provenido de un “invisible al ojo humano, pero potentemente destructivo virus: el coronavirus que provoca la enfermedad COVID 19.

## La ética de la responsabilidad

El gran legado Weberiano-que el 14 de junio de 2020 se conmemoró el 100 aniversario luctuoso-, quien falleció a propósito de la pandemia de la peste en 1920- en su famoso texto-conferencia “El Político y el Científico” lo destacable de la ética de la responsabilidad que ordena considerar las consecuencias previsibles de la acción” y añadido de la omisión de acción, en momentos que a nivel nacional lo técnico en la Administración Pública en general y la burocracia profesional padecen la indolencia y poco entendimiento de los principales políticos de México.

Nos dice el gran filósofo Enrique Dussel en su visión ética y política sobre la actual pandemia que existe la imperiosa necesidad “capacidad de cambiar estructuras más de fondo, de nuestro sistema económico.”





## Medición territorial de los ODS en Colombia

Heibert Oyola\*  
Paola Graziano\*\*

### Introducción

El gobierno colombiano estableció mediante el documento CONPES 3918 (2018) la estrategia para la implementación de la agenda 2030 en Colombia, lo cual plantea un desafío en la capacidad del gobierno tanto nacional como los gobiernos subnacionales para establecer mediciones que permitan hacer seguimiento al cumplimiento de los 17 objetivos propuestos. A partir de esta estrategia se han ido desarrollando algunas iniciativas desde los sectores: académico, institucional y empresarial; que han permitido robustecer la información estadística territorial sobre los ODS.

En ese sentido la presente investigación tiene el objetivo de presentar algunas consideraciones teóricas y metodológicas que permitan la construcción de un indicador compuesto que sintetice los avances en cada uno de los ODS en los 32 departamentos de Colombia y el Distrito Capital de Bogotá.

Dentro de las iniciativas que se han desarrollado en el país para monitorear los ODS se destacan el Índice de los ODS (CODS, 2020) cuya medición se enfoca en los países de América Latina y utiliza una metodología de agregación aditiva. A nivel departamental se encuentra plataforma web de la agenda 2030 la cual tiene información para algunos indicadores relacionados con las metas propuestas (Departamento Nacional de Planeación, 2018). Finalmente, la Red de Ciudades Como Vamos con el documento de trabajo: Territorializando los ODS en las ciudades de Colombia (Red de Ciudades Como Vamos, 2019), plantea una herramienta desde el sector privado para analizar la agenda 2030 en las 16 ciudades que integran la red y ofrecer datos que permitan la articulación con los Planes de Desarrollo.

**Tabla 1. Iniciativas para el monitoreo y el seguimiento a los ODS**

Índice ODS	Portal web ODS	Territorializando los ODS en las ciudades de Colombia
Centro de los ODS para América Latina (Universidad de los Andes)	Plataforma administrada por el DNP	Fundación Corona y Red de Ciudades Cómo Vamos
Mide el progreso en el cumplimiento de los ODS en los países de América Latina	Presenta información de los indicadores de los ODS para los departamentos de Colombia	Establece cuatro rangos de desempeño para 16 ciudades que conforman la red
Veinticuatro países	<a href="https://www.ods.gov.co/es">https://www.ods.gov.co/es</a>	Permite el monitoreo a los indicadores como mediciones objetivas y subjetivas.
Promedio simple de los indicadores		<a href="http://redcomovamos.org/ods/">http://redcomovamos.org/ods/</a>
<a href="https://cods.uniandes.edu.co/indice-ods/">https://cods.uniandes.edu.co/indice-ods/</a>		

\* Estudiante de Economía y auxiliar de investigaciones. Universidad de Cartagena, hoyolaj@unicartagena.edu.co

\*\* Economista, Doctorado en Política económica. Docente Universidad de Cartagena, pgraziano@unicartagena.edu.co

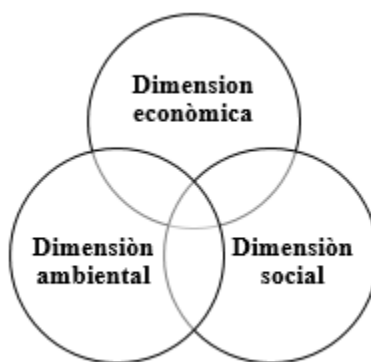
† El Consejo Nacional de Política Económica Social (CONPES) constituye la máxima autoridad nacional de planeación, asesora en todos los temas relacionados con el desarrollo social y económico del país.

Fuente. Elaboración propia.

## La agenda 2030 y el concepto de desarrollo sostenible.

El plan de acción de la agenda 2030 se ajusta al marco conceptual en el que el desarrollo sostenible se ha entendido como un enfoque de desarrollo basado en tres dimensiones: económica, social y ambiental. Para Artaraz (2002) las medidas para lograr el desarrollo sostenible “deberán ser económicamente viables, respetar el medio ambiente y ser socialmente equitativas” (Artaraz, 2002, p. 2) bajo esta conceptualización en la cual interactúan estas tres dimensiones se han planteado modelos empíricos que buscan representar el concepto de la sostenibilidad basados en el enfoque europeo que se ha tenido sobre el desarrollo sostenible (Graziano et al., 2019; Graziano & Rizzi, 2016; Rizzi et al., 2015).

**Figura 1. Dimensiones del desarrollo sostenible**



Fuente. Elaboración propia

En este sentido la adopción por parte de los países miembros de la ONU de la agenda 2030 en el 2015 está encaminada a garantizar la prosperidad de los Estados firmantes:

Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. (Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015)

Estas metas representan un conjunto de acciones en las tres dimensiones del desarrollo sostenible que deben ser articuladas a las políticas, planes y programas que se implementen en los distintos países hasta 2030.

## Métodos y datos

A partir del final de los años 80 tanto los tomadores de decisiones como los científicos han manifestado un interés creciente en realizar esfuerzos por diseñar mecanismos o herramientas útiles para evaluar la sostenibilidad del desarrollo en los países y en los

territorios, ello derivado de los consensos internacionales que han destacado la relevancia del tema (United Nations, 2019). En particular la construcción de indicadores compuestos suele realizarse en múltiples áreas de la gestión pública tales como la economía (industria, agricultura, servicios, etc.), el desarrollo social y el análisis integrado del medio ambiente y su interacción con el desarrollo económico y social. La OECD ha sido pionera en el desarrollo de iniciativas relacionadas con estos conceptos, generando un acervo de documentación que culminaron en la redacción en el 2008 del volumen *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. Por su capacidad de síntesis, los indicadores compuestos permiten atraer la atención de la comunidad, dar lugar a la creación de narrativas convincentes y ayudar a enfocar los debates de las políticas integradas que promuevan el desarrollo orientado a la sostenibilidad. La construcción de un indicador compuesto requiere de dos condiciones básicas, a saber: i) la definición clara del atributo que se desea medir y ii) la existencia de información confiable para poder realizar la medición. Estas condiciones son indispensables para poder plantearse la posibilidad de construir un indicador compuesto, la satisfacción de la primera condición dará al indicador compuesto un sustento conceptual, mientras que la segunda le otorgará validez. Un requerimiento adicional para la construcción de un indicador compuesto es la definición de un objetivo claro por el cual se está creando (Schuschny & Soto, 2009).

Entre las principales ventajas del uso de los indicadores compuestos se puede afirmar que, en primera instancia, integran y resumen diferentes dimensiones de un tema, por eso permiten disponer de una “imagen de contexto” y son fáciles de interpretar por su capacidad de síntesis al reducir el tamaño de la lista de indicadores a tratar en el análisis; por otro lado, atraen el interés público por su capacidad de facilitar una comparabilidad entre unidades de análisis y su evolución.

Esto es particularmente importante puesto que facilita la evaluación de la eficacia de las políticas y la rendición de cuentas por parte de los representantes del gobierno. No obstante, el uso de indicadores compuestos puede proveer mensajes confusos y no robustos si los indicadores están mal contruidos o interpretados, por otro lado, da lugar a sesgos de percepción o a la simplificación excesiva. Además, la agregación ponderada de múltiples contenidos de información estadística puede acarrear crecientes niveles de incertidumbre asociados a la integración de las diversas escalas y dimensiones que el indicador compuesto intenta sintetizar. Ello obliga a procurar evitar la redundancia al momento de seleccionar la información que formará parte del indicador compuesto.

Los procedimientos de agregación están muy ligados al método de ponderación utilizado y a la eventual compensación que se pretende establecer entre los indicadores. Es posible agrupar los indicadores compuestos por forma de agregación (OECD, 2008), es decir:

- indicadores que utilizan formas aditivas: dentro de esta categoría, se encuentran métodos como la media aritmética, la suma directa de los valores, la suma ordenaciones ordinales, la suma de desviaciones nominales y la suma ponderada de indicadores normalizados
- indicadores que utilizan formas geométricas o multiplicativas: dentro de esta categoría se encuentran el producto de indicadores ponderados o la media

geométrica ponderada. En este caso, la compensación entre los componentes puede considerarse parcial, dado que ésta varía en función del valor del indicador. Los métodos multiplicativos favorecen a las unidades de análisis que presentan valores equilibrados en los diferentes indicadores y penaliza a aquellas que presenten indicadores con valores particularmente bajos

- indicadores que utilizan métodos no compensatorios: dentro de ellos se los métodos multicriterio no compensatorios, tales como ELECTRE, PROMETHEE, EVAMIX, REGIME, los Conjuntos Difusos. Por medio de ellos, es posible impedir que indicadores de menor valor sean compensados por aquellos con mayor valor.

En el presente trabajo, bajo la hipótesis que la sostenibilidad pueda ser definida como desarrollo equilibrado entre las dimensiones “economía”, “sociedad” y “medio ambiente” (United Nations, 2019) y debido al hecho que los factores de ponderación de las variables determinarían la importancia relativa de estos en la composición del indicador sintético, se desarrolla una estrategia de representación cuantitativa de la sostenibilidad que permita, por un lado, destacar en forma resumida el éxito de cada observación en las tres dimensiones y por el otro lado permita destacar el desequilibrio entre las mismas. Con este objetivo se propone una metodología donde se sintetiza el éxito de cada observación por su valor medio, que se pretende maximizar, y el desequilibrio por su desviación estándar, que se pretende minimizar. Esta metodología se aplica a los casos de los departamentos colombianos y a una base de datos construida por los autores a partir de los datos publicados por fuentes oficiales como el DANE y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales para 33 unidades de observación. Para definir la sostenibilidad se utilizan tres variables/indicadores sugerido en los objetivos de la Agenda 2030, PIB per cápita (Objetivo 8), índice de pobreza multidimensional (Objetivo 1), ambos en el año 2019, superficie territorial cubierta por bosques (Objetivo 15) calculada en el año 2016, y se asocian a las tres dimensiones “economía”, “sociedad” y “medio ambiente” respectivamente (Graziano et al., 2019; Graziano & Rizzi, 2016; Rizzi et al., 2015). Debido al hecho que los indicadores están medidos en distintas escalas se hace necesario estandarizarlos para que puedan ser agregados de manera comparable y se aplica una técnica de estandarización mínimo-máximo. Cada indicador debe estar orientado de acuerdo con la dirección lógica del concepto complejo que se analiza, es decir, el concepto de sostenibilidad, entonces se cambia la orientación del indicador de pobreza multidimensional ya que se asocia negativamente con el fenómeno. Luego se calcula el promedio y la desviación estándar entre los tres indicadores para cada observación: la primera medida representa la magnitud del éxito, la segunda representa la magnitud del desequilibrio en el desarrollo territorial.

## Resultados.

### Dimensión Económica.

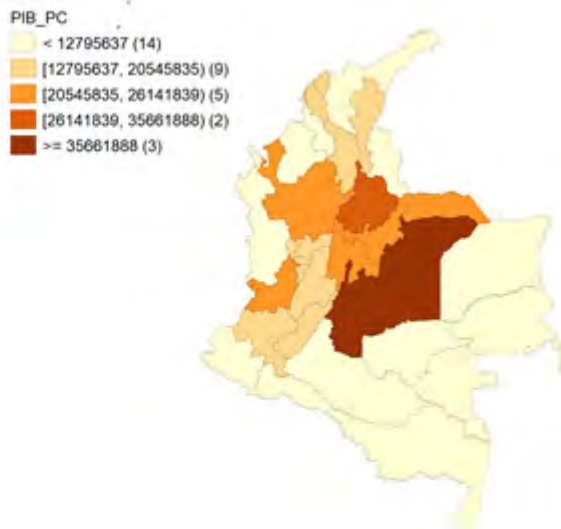
En esta dimensión se analiza el indicador PIB per cápita, el cual representa al ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico. En este indicador (Figura 2) se encuentra que solo tres departamentos tienen un PIB per cápita superior a los 11000 USD mientras que el 42,4% de los departamentos tiene un per cápita inferior a los 4265 USD, es evidente

que los departamentos que se encuentran en la zona centro del país tienen un PIB per cápita mayor que los departamentos de las zonas periféricas.

Casanare, Meta y Bogotá tienen los primeros lugares en cuanto a PIB per cápita, los dos primeros tienen yacimientos petroleros que son explotados en sus territorios mientras que Bogotá tiene una alta participación en el PIB nacional.

Los tres departamentos con los PIB per cápita más bajos son Vichada, Vaupés y Chocó y tiene participaciones menores del 0,5% en el PIB nacional.

**Figura 2. PIB Per cápita. Departamentos de Colombia. 2019**



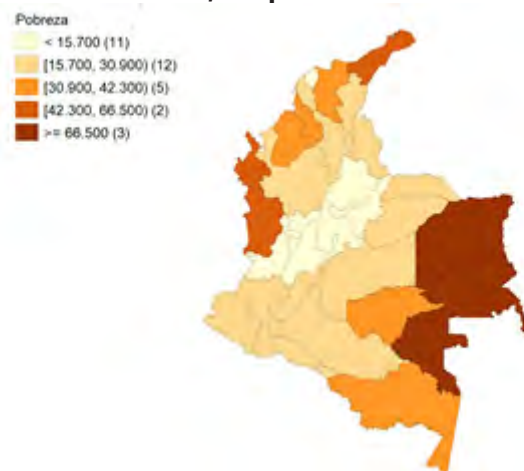
Fuente: elaboración propia con Datos del DANE, disponibles en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>, consultada el 8 de febrero de 2021.

## Dimensión Social

En esta dimensión se analiza como indicador el Índice de pobreza multidimensional el cual representa el ODS 1: fin de la pobreza, se encuentra que en el 2019 el 33% de los departamentos tienen un nivel de pobreza inferior al 15,7%. Sin embargo, diez departamentos tienen un nivel de pobreza superior al 30%. En este indicador se mantiene la tendencia de desarrollo en el sentido de que los departamentos de zonas periféricas tienen mayores niveles de pobreza mientras que los de centros tienen los niveles más bajos.

Las regiones de la Orinoquia y Amazonía una alta incidencia de hogares pobres, ya que tres departamentos de Vichada, Guainía y Vaupés son los que ocupan los tres primeros lugares a nivel nacional. Las condiciones geográficas de estos departamentos obstaculizan la inclusión social en estos territorios.

**Figura 3. Pobreza multidimensional, departamentos de Colombia. 2019**

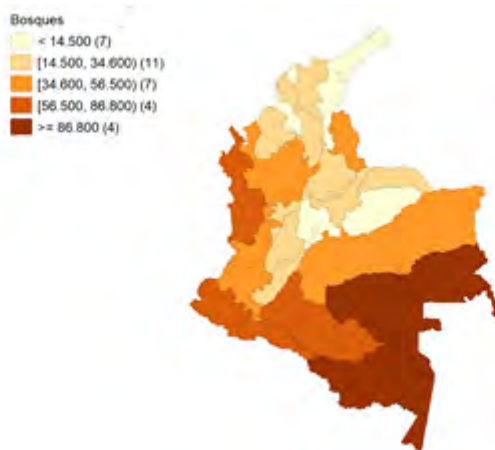


Fuente: elaboración propia con Datos del DANE, disponibles en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2019#pobreza-multidimensional-nacional-y-departamentos>, consultada el 8 de febrero de 2021.

### Dimensión ambiental

En esta dimensión se analiza la proporción de la superficie cubierta por bosque natural, indicador que representa el ODS 15: vida de ecosistemas terrestres. En la cual se encuentra que los departamentos de la región amazónica tienen las proporciones más altas de bosque natural, mientras tanto en la región caribe se presentan proporciones bajas de bosque natural. Quince departamentos tienen proporciones de bosque natural iguales o superiores al 34.6%.

**Figura 4. Proporción de la superficie cubierta por bosque natural. Departamentos de Colombia, 2016**



Fuente: elaboración propia con Datos del IDEAM, disponibles en: <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/bosques-y-recurso-forestal>, consultada el 8 de febrero de 2021.

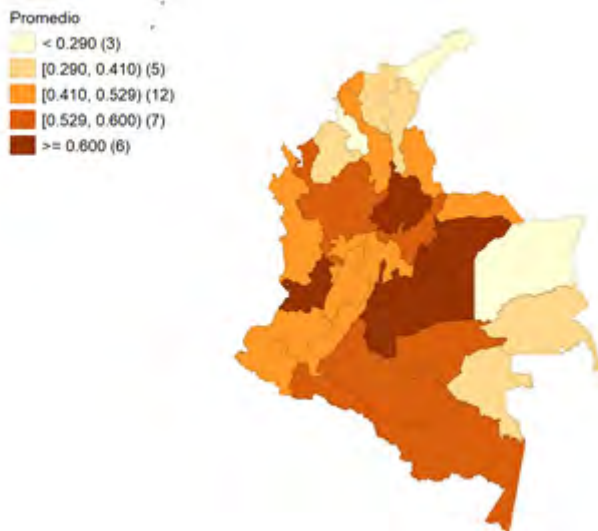
### Éxito y desequilibrio en el desarrollo

En la Figura 5 se muestran los resultados del promedio simple de las tres dimensiones representadas por los indicadores mencionados, encontrando que cinco departamentos y el Distrito Capital de Bogotá tienen un resultado igual o superior a 0,6 en una escala de 0 a 1. Un grupo de tres departamentos obtienen un promedio muy bajo, estos son: Sucre,

La Guajira y Vichada, los cuales alcanzan resultados inferiores a 0,29.

Por su parte un grupo significativo de departamentos (36,4% de las unidades observadas) alcanzan resultados que se ubican entre 0,41 y 0,529.

### Figura 5. Promedio de las tres dimensiones

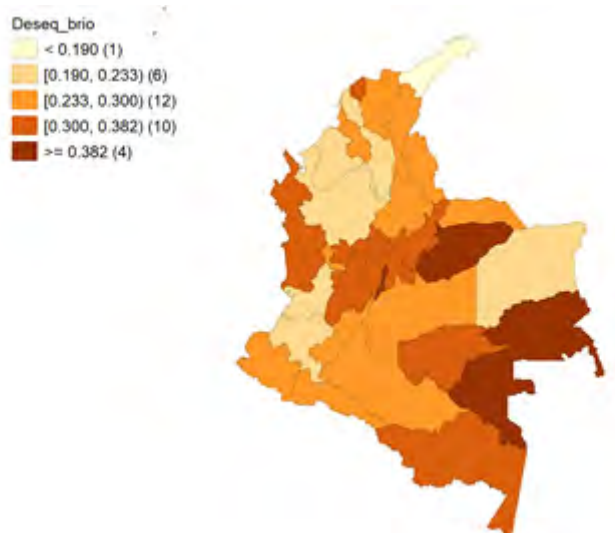


Fuente. Elaboración propia

En cuanto al desequilibrio (representado por la desviación estándar) muestra que el caso del Departamento de La Guajira no hay mayor desequilibrio entre los indicadores seleccionados, mientras que Vaupés, Guainía, Bogotá y Casanare presentan un alto desequilibrio entre sus indicadores, es decir, que los buenos resultados en algunos de sus indicadores tendría un efecto compensatorio sobre los malos resultados en los demás.

El desequilibrio entre los indicadores tendría un efecto no deseado en el marco conceptual o teórico del desarrollo sostenible, ya que los desafíos del desarrollo sostenible buscan un equilibrio entre las tres dimensiones. Se puede considerar que un departamento solo tendría avances significativos si y solo si logra buenos resultados en las tres dimensiones, es decir, no existe un alto desequilibrio entre los indicadores utilizados. Por tanto, los resultados de la Figura 5 no pueden entenderse como el panorama final del desarrollo sostenible en los departamentos y el Distrito Capital de Colombia.

**Figura 6. Desequilibrio entre las dimensiones**



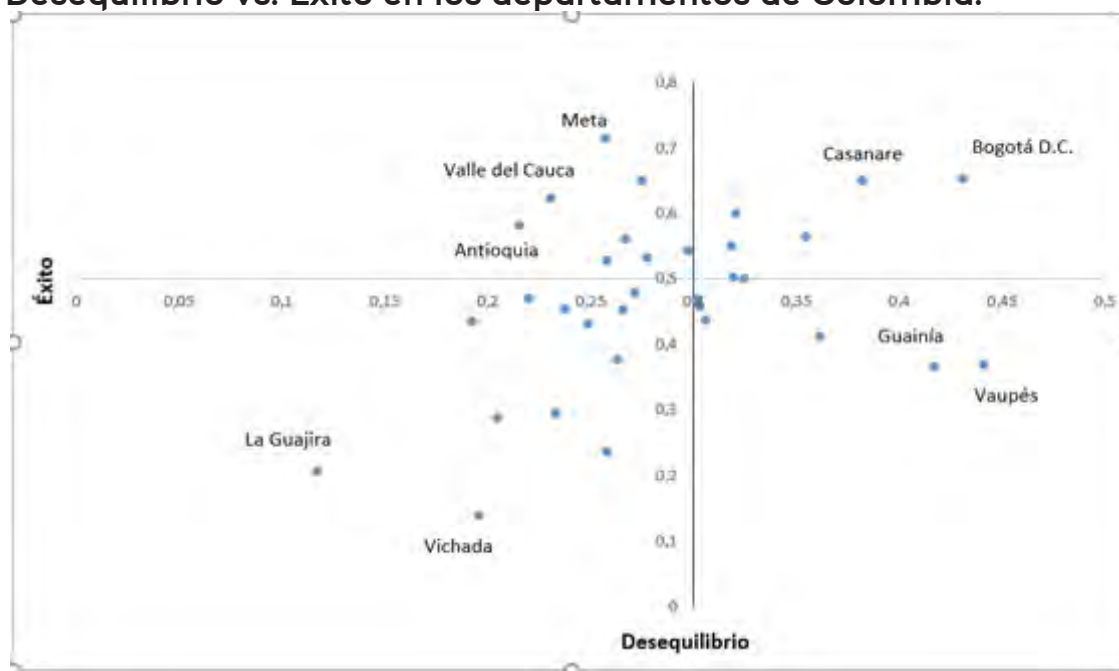
Fuente. Elaboración propia

### Correlación éxito vs. desequilibrio

La Figura 7 muestra la asociación entre el indicador de éxito en las tres dimensiones de la sostenibilidad, es decir el promedio calculado por cada observación para los indicadores (PIB per cápita, pobreza multidimensional y cobertura forestal) y el indicador de desequilibrio, es decir la desviación estándar entre las mismas variables. Es posible observar una tendencia positiva, aunque débil, en la dinámica conjunta de los dos fenómenos para las 33 unidades de observación: mejores resultados en promedio están asociados a mayores desequilibrios. Esta evidencia puede ser confirmada también por el coeficiente de correlación (+0,3). Así en el cuadrante superior derecho de la figura encontramos los departamentos de Bogotá D.C. y Casanare, en los cuales mejores resultados en termino económicos están asociados a resultados no tan buenos en términos ambientales y sociales. Los departamentos con resultados más equilibrados son los que a la vez muestran puntajes bastante bajos en todas las dimensiones de la sostenibilidad en la parte extrema del gráfico (por ejemplo, La Guajira y Vichada). El patrón de desarrollo para estos departamentos revela que, si hay equilibrio, pero son resultados conjuntamente no deseables. El análisis muestra que si es posible un patrón de desarrollo éxito y también equilibrado: es el caso interesante de los departamentos andinos de Antioquia y Valle del Cauca y del departamento de Meta. Por lo contrario, en el cuadrante inferior derecho encontramos áreas con resultados peores que el promedio nacional y también fuertes desequilibrios: es el caso, por ejemplo, de Guainía y Vaupés, ambos con valores de PIB per cápita y de pobreza multidimensional muy desfavorable que ni siquiera pueden ser compensados por los excelentes resultados en la dimensión ecológica.



**Figura 7. Desequilibrio vs. Éxito en los departamentos de Colombia.**



Fuentes: elaboración de los autores con datos del DANE y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (2019, 2016)

## Conclusiones.

Este trabajo constituye un análisis preliminar y exploratorio para el desarrollo de una medición territorial de los ODS en Colombia, se encuentran avances en el desarrollo de iniciativas para hacer monitoreo a las metas planteadas dentro de la agenda 2030. Sin embargo, se necesita robustecer los datos para que contribuyan a un seguimiento más objetivo dado que existen datos muy antiguos o inexistencia en datos para algunos ODS, sobre todo en la dimensión ambiental.

A partir de los resultados se evidencia un desequilibrio en el cumplimiento de las metas relacionadas con la agenda 2030, algunos indicadores presentan las tendencias deseadas, pero quedan tareas pendientes para lograr que ningún territorio del país se quede atrás.

Algunos departamentos se encuentran rezagados en la reducción de pobreza y generación de ingresos, se observa un patrón en el desarrollo dado que los territorios de las zonas periféricas son los más rezagados mientras en la zona andina se ha logrado en reducción de pobreza y aumento de los niveles de ingreso.

Esta investigación además presenta un punto de partida para profundizar en el análisis del desequilibrio y éxito en el cumplimiento de ODS: profundizar en el análisis de causalidad, ampliar el rango de indicadores por dimensiones para tener un panorama más amplio de los avances en esta agenda.

En lo metodológico es importante que se utilicen herramientas que favorezcan el análisis, despejando los efectos compensatorios que pueden generar algunos métodos de

agregación, los avances en la agenda 2030 pueden reconocerse como exitoso siempre y cuando se logren avances significativos en las tres dimensiones.

## Bibliografía

- Artaraz, M. (2002). Teoría de las tres dimensiones del Desarrollo Sostenible. Ecosistemas, revista científica de ecología y medio ambiente, 11(2). <https://doi.org/10.7818/ECOS.614>
- CODS. (2020). Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe. En Índice ODS 2019 para América Latina y el Caribe. <https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/06/Índice-ODS-2019-para-América-Latina-y-el-Caribe-2.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Estrategia Para La Implementación De Los ODS en Colombia. En Documento CONPES (Núm. 3918; Documento CONPES). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3918.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). La agenda 2030 en Colombia. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.ods.gov.co/es/about>
- Graziano, P., & Rizzi, P. (2016). Vulnerability and resilience in the local systems: The case of Italian provinces. *Science of the Total Environment*, 553, 211–222. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.02.051>
- Graziano, P., Rizzi, P., Piva, M., & Barbieri, L. (2019). A Regional Analysis of Well-Being and Resilience Capacity in Europe. *Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science*, 18 (specia, 551–574. <https://doi.org/10.14650/94667>
- Resolucion70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, (2015). <https://undocs.org/sp/A/RES/70/1>
- OECD, E. U. and J. R. C.-E. C. (2008). Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. En OECD publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264043466-en>
- Red de Ciudades Como Vamos. (2019). Territorializando los ODS en las ciudades de Colombia. [http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2019/10/02\\_Informe-Territorialización-ODS-Documento-de-trabajo\\_Octubre-2019.pdf](http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2019/10/02_Informe-Territorialización-ODS-Documento-de-trabajo_Octubre-2019.pdf)
- Rizzi, P., Graziano, P., & Dallara, A. (2015). The regional competitiveness: An alternative approach. *Rivista Internazionale Di Scienze Sociali*, 123(3), 307–335. <http://www.jstor.org/stable/43830411>
- Schuschny, A., & Soto, H. (2009). Guía metodológica Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible. Cepal, 109. <https://doi.org/LC/W255>
- United Nations. (2019). The sustainable development goals report 2019. United Nations publication issued by the Department of Economic and Social Affairs, 64. <https://undocs.org/E/2019/68>

# Evaluación de procesos presupuestarios de Planeación, Ejecución y Seguimiento integrados con la A2030

Juan Javier Mora Rivera

## Introducción

La utilidad de la Agenda 2030, explica la CEPAL; radica estar dotada de un marco universal, integral e indivisible al tiempo que transformador y civilizatorio. Sin embargo, dichas características, aventuro, pueden verse mermadas cuando del orden de Planeación del primer Nacional y Subnacional se analizan los procesos de integración y adopción a nivel presupuestal. Es ahí donde las buenas intenciones se traducen en Políticas e Intervenciones Públicas concretas que, sin el recurso financiero suficiente e indispensable, distan mucho de poder realizarse.

Parafraseando un dicho popular (“el diablo está en los detalles”), para saber si la A2030 a nivel Subnacional tiene impacto y significación a nivel presupuestal resultaría oportuno ir a los números, pues en ellos está no sólo el detalle, sino tal vez el diablo mismo.

A pesar de no ser el tema específico de esta reunión, considero necesario contextualizar los aspectos de la evaluación de los procesos presupuestarios a una breve relatoría refiriendo la implementación y consolidación del Presupuesto Basado en Resultados en el Estado de Veracruz, así como el vínculo de estos dos temas al Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, hasta llegar al Anexo de ODS asociado a las asignaciones presupuestales.

## La Presupuestación basada en Resultados en México Los indicadores de Evaluación del Desempeño

Desde 2010, el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los recursos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de Ciudad de México deben ser administrados a partir de los criterios de “eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”<sup>1</sup>. Esto, con el objetivo de proveer las condiciones necesarias para la mejora de la calidad del Gasto Público sino para construir procesos más efectivos y reales de Rendición de Cuentas y Transparencia del ejercicio de los recursos públicos, independientemente de los órdenes de gobierno o los niveles de la administración pública implicados.

Ahora bien, la satisfacción de los recursos públicos pensada en relación con el cumplimiento de compromisos, objetivos y metas de propuestos por cualquier administración o gobierno (independientemente de su denominación o nomenclatura) impone a los diseñadores de las intervenciones públicas la necesidad de proyectar e implementar Programas y Políticas Públicas empleando herramientas diversas que permitan procesos de evaluación objetivos y transparentes. Es ahí donde los Indicadores de Evaluación del Desempeño muestran su utilidad para identificar la asignación, el

<sup>1</sup> Artículo 134, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/130421/ARTI-CULO\\_134.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/130421/ARTI-CULO_134.pdf).

uso y la eficacia de los recursos públicos destinados a dichos programas, permitiendo asimismo vincular el cumplimiento de diversos ordenamientos jurídicos: desde la ya referida Constitución, pasando por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, hasta llegar a los ordenamientos estatales relacionados con los aspectos presupuestarios, de Contabilidad Gubernamental, en lo referente a los aspectos de orden presupuestal, programático y de planeación institucional, a nivel nacional, subnacional o local.

En ese sentido, el Artículo 80, párrafo tercero, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), mandata a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la entrega de un informe anual específico a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sobre el avance de los procesos de implementación y operación del

Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en las 32 entidades federativas, una muestra de 62 municipios, además de dos demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. A partir de esta encomienda, desde hace casi 10 años la SHCP evalúa a los entes públicos del nivel subnacional y local respecto de los procesos técnicos internos empleados en las administraciones públicas para ponderar los ámbitos clave vinculados a la gestión del gasto presupuestario, centrados en la valoración de las etapas del Ciclo Presupuestario, surgidas a partir de la aplicación de la Metodología del Marco Lógico (MML). Así, las administraciones son evaluadas en función de 5 dimensiones diagnósticas y 7 categorías asociadas al PbR-SED, apegadas al Ciclo Presupuestario, con el objetivo de determinar el nuevo modelo de planeación, vigilancia y evaluación de los presupuestos públicos, construido a partir de patrones de eficiencia y gestión vinculados a procesos gubernamentales de Gestión por Resultados (GpR).

En ese sentido, la Evaluación de los procesos presupuestarios se genera a partir del empleo de Indicadores de Evaluación del Desempeño, sin implicar observaciones respecto del destino de los recursos públicos, lo cual es materia de atención de los procesos de Fiscalización y Rendición de Cuentas, analizado a través de los Reportes Trimestrales del Gasto y las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los Municipios, vía auditorías y la entrega de los reportes antes anotados. El informe final supone, así, una evaluación por parte de la SHCP donde el punto nodal se centra en advertir los vínculos entre los diversos momentos del Ciclo Presupuestario y las mejores prácticas de las administraciones públicas en lo que a la gestión de los recursos públicos se refiere.

## PbR en Veracruz: Proceso desde 2013

La aplicación del modelo de Presupuestación Basado en Resultados (PbR), así como la serie de condiciones asociadas al mismo en el Estado de Veracruz se concretan a través de la aplicación de la Metodología del Marco Lógico (MML), norma general para todas las Entidades y Municipios en nuestro país, con diferencias particulares precisamente en lo correspondiente a las etapas de Diseño, Implementación y Gestión de los Indicadores de Evaluación del Desempeño, y su reflejo en los distintos Sistema de Evaluación (SED)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> "Lineamientos Generales para la Adopción del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz, para el Proceso de Presupuestación", Gaceta Oficial del Estado, Núm. Extr. 297, 12 de agosto, 20130, recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/2/2014/05/1f01-lin-grals-adop-ppto-bas-resul.pdf>.

El PbR, en tanto un proceso común de ejercicio del Gasto Público en esta Entidad, ha sido adoptado solamente de manera coordinada en el Poder Ejecutivo Estatal, sin considerar a las autoridades Legislativas y Judiciales ni a los Organismos Autónomos, a excepción de la Universidad Veracruzana y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, que han implementado por cuenta propia el mismo mecanismo, pero con variantes importantes y sin estar en comunicación con la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN), a pesar de que la normatividad vigente la define como la instancia coordinadora a nivel estatal para los temas de presupuestación y contabilidad gubernamental<sup>3</sup>.

A pesar de lo afirmado por varios despachos de consultoría y asesoría en materia programático-presupuestal<sup>4</sup>, el periodo de implementación del PbR en Veracruz comprendió de 2013 a 2018, al operar y desarrollar desde entonces las primeras versiones de las Categorías Programáticas para las 15 dependencias y 46 entidades (en promedio) existentes en el Poder Ejecutivo, gracias al apoyo y asesoría del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)<sup>5</sup>, quienes sirvieron como guías para la primera etapa de la implementación del PbR. A lo largo de este tiempo, la mayor parte de dichas Categorías han sido Actividades Institucionales –centradas en la medición de insumos y servicios generados al interior de la APE–, mientras que los Programas Presupuestarios se han incrementado muy lentamente, a pesar de significarse ellos en la identificación de Productos, Bienes y Servicios entregados directamente a la ciudadanía, empleando mecanismos diversos que van desde los Padrones de Beneficiarios, Reglas de Operación, Convocatorias Abiertas o la libre disposición de los mismos bajo demanda, como son los servicios educativos o la Seguridad Pública o de Protección Civil.<sup>6</sup>

De ambas Categorías Programáticas, sólo los Programas Presupuestarios (Pps) han sido sometidos a procesos de Evaluación más rigurosos, abarcando sólo los aspectos de diseño, derivado de las limitadas capacidades técnicas tanto formativas como de recursos humanos por parte de las áreas de Planeación responsables de dichos procesos. Las Actividades Institucionales (AIs) también son evaluadas en conjunto con los PPs por parte de Contraloría General de Veracruz, aunque sólo realizando observaciones y recomendaciones en su construcción y desempeño presupuestal durante el Ejercicio Fiscal operante<sup>8</sup>. Lamentablemente, al día de hoy ninguna de las recomendaciones y/o observaciones realizadas tanto por la SEFIPLAN, la Contraloría o cualquiera de las Operadoras del Gasto con facultades de Evaluación ha supuesto algún cambio, ajuste o redireccionamiento del Gasto Público de las casi 200 Categorías Programáticas operadas actualmente, a pesar de que los Indicadores de Evaluación del Desempeño en dichos años fueron cambiados o ajustados hasta tres o cuatro veces por sus operadores responsables.

A partir de 2018, el PbR transitó a la etapa de Consolidación, pero con capacidades

<sup>3</sup> Artículo 169, Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CFINANCIERO04022020F.pdf>.

<sup>4</sup> Evaluare. Expertos en políticas públicas. "Evaluómetro 2020, Perfil Estatal de Veracruz", Recuperado de [https://developers.evaluare.mx/documentos/veracruz\\_pbr\\_sed\\_2020\\_evaluare.pdf](https://developers.evaluare.mx/documentos/veracruz_pbr_sed_2020_evaluare.pdf)

<sup>5</sup> Secretaría de Finanzas y Planeación. "Plan de Implementación de PbR-SED Veracruz 2013". Documento interno de trabajo. No disponible en línea o en repositorio.

<sup>6</sup> Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. "Decreto 826 de Presupuesto de Egresos del Gobierno de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal 2021", 24 de diciembre de 2020, recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2020/12/Gaceta-Oficial-N%-C3%BAm.-Ext-514.pdf>

<sup>7</sup> Como evidencia, el PAE Tomo I de los ejercicios 2020 y 2021.

<sup>8</sup> Artículo 289 Quinquies. Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CFINANCIERO04022020F.pdf>.

internas muy disminuidas, asociadas al cambio de administración, la cual tomó la determinación de hacer cambios en los procesos de Planeación ya cimentados y sin tener experiencia ni conocimientos ni una estimación concreta de los cambios esperados o las consecuencias de las decisiones. Derivado de la inclusión en el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 (PVD) de un Diagnóstico del proceso de Implementación del PbR, el cual mandataba la construcción del Programa Especial de Austeridad y Honestidad, los trabajos asociados al PbR fueron mantenidos al ser priorizados desde el propio PVD como de “atención inmediata” al ser un instrumento esencial para optimizar “la calidad de los servicios gubernamentales y la mejora administrativa que erradique la corrupción” (p. 236)<sup>9</sup>. Esto, sumado a la decisión de la SHCP de continuar con el mismo modelo de evaluación de los procesos presupuestarios<sup>10</sup>. El Diagnóstico en mención propone que la entidad mejore en específicos aspectos del Ciclo Presupuestario, además de la posición general en el Índice construido por la SHCP, donde se establece como meta que Veracruz pase de la posición X a la X al cierre del Ejercicio Fiscal 2024<sup>11</sup>.

Finalmente, desde 2013 la integración de los Proyectos y Decretos de Presupuestos de Egresos del Estado han considerado la incorporación de los procesos del Ciclo Presupuestario vinculados al PbR, en su interés por reducir la inercia presupuestaria, articular la planeación estratégica, generar incentivos al interior del proceso presupuestario, así como realizar procesos de evaluación utilizando Indicadores del Desempeño. Esto es verificable a partir de la mejora de la información en materia presupuestal según lo mide el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) a través de sus Índice de Información Presupuestal Estatal y de Información del Ejercicio del Gasto<sup>12</sup>.

Específicamente los dos últimos aspectos –vinculados tanto a las etapas de Ejercicio y Control como de Seguimiento y Evaluación, así como las de Fiscalización y Transparencia–, han sido fortalecidos desde entonces con la construcción e inclusión de distintos Anexos de Indicadores de Evaluación del Desempeño dentro del principal instrumento de Política Fiscal, el Presupuesto de Egresos en Veracruz, centrado en la planeación, programación y jerarquización de las necesidades ciudadanas que deben ser atendidas por el Poder Ejecutivo. Dichos anexos han buscado focalizar por igual tanto la implementación transversal dentro del Poder Ejecutivo de específicas Políticas Públicas como la inclusión de los Indicadores de Evaluación del Desempeño, tanto gerenciales como operativos, pertenecientes a las Categorías Programáticas operadas cada Ejercicio Fiscal. La generación de los diversos Anexos de los temas de Alerta de Violencia de Género (AVGM), Gasto enfocado a la Perspectiva de Género (PEG), del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) o, muy recientemente, el gasto real destinado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (A2030) a partir de las Categorías Programáticas operadas en el Poder Ejecutivo ha permitido fortalecer diversos procesos de Seguimiento, Evaluación y Transparencia al interior del Poder Ejecutivo<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. “Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024”, miércoles 5 de junio de 2019, “Programa Especial B. Honestidad y Austeridad”, pp. 220-236, recuperado de [http://repositorio.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/4/files/transp/pvd\\_2019\\_2024/Gac2019-224\\_Miercoles\\_05\\_TOMO\\_II\\_Ext\\_\(PLAN\\_VERACRUZANO\\_2019\\_2024\).pdf](http://repositorio.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/4/files/transp/pvd_2019_2024/Gac2019-224_Miercoles_05_TOMO_II_Ext_(PLAN_VERACRUZANO_2019_2024).pdf).

<sup>10</sup> Ibidem, pp. 233-235.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 239.

<sup>12</sup> Las posiciones del Estado de Veracruz en ambas mediciones son 20 (84%) y 15 (81.9%), respectivamente. Disponibles en el sitio web del IMCO, <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-estatal/resultados> y <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto/resultados>

<sup>13</sup> Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. “Decreto 826 de Presupuesto de Egresos del Gobierno de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal 2021”, 24 de diciembre de 2020, recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2020/12/Gaceta-Oficial-N%C3%BAm.-Ext-514.pdf>

La decisión de construir y emplear dichos anexos de Indicadores de Evaluación del Desempeño aspira a apoyar a los responsables de las tareas de Seguimiento y Evaluación en sus tareas y actividades, al proporcionarles –desde las áreas de Planeación, Programación y Presupuestación– herramientas para apoyar decisiones presupuestarias en información, incorporando sistemáticamente consideraciones para la toma de decisiones y la retroalimentación del resto de las fases del proceso presupuestario. Tal es el caso del Instituto Veracruzano de las Mujeres (IVM) y la Contraloría General, quienes utilizan dicha información para la verificación de la Perspectiva de Género al interior de la APE como un procesos de acciones afirmativas en beneficio de las mujeres, niñas y adolescentes veracruzanas.

## Caracterizaciones del Plan Estatal de Desarrollo PVD 2019-2024 y su vinculación con los ODS

Desde la creación de la Ley de Planeación de 1987 hasta la actual de 2018, el Plan Estatal de Desarrollo y la elaboración de los Programas Sectoriales derivados de él han sido ejecutados por dos áreas del Poder Ejecutivo con funciones distintas y poco vinculadas entre sí: la Oficina de Programa de Gobierno (PROGOB) y la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN), compartiendo ambas dependencias funciones de Planeación, Seguimiento, Evaluación y Transparencia, pero con poca coordinación entre ellas y con resultados poco alentadores respecto de las tareas compartidas y complementarias posteriores.

A excepción de los planes estatales de Desarrollo correspondientes a los periodos de 2016-2018 y el actual de 2019-2024, y a diferencia de la organización en los procesos de otras entidades, la Planeación Subnacional Estatal del Primer Nivel en Veracruz se regía –en caso de haber existido– por objetivos, estrategias y líneas de acción poco claras en su planteamiento y ejecución, las cuales eran construidas por despachos especializados de asesores y ajenos a la APE que sólo buscaban cumplir con un compromiso establecido en la Constitución Local y en la Ley de Planeación, sin procesos claros ni comprobables de Seguimiento y Evaluación, olvidando asimismo, al final de gestión de las administraciones, los procesos correspondientes a la Rendición de Cuentas y Transparencia. Salvo por el Informe Anual de Gobierno –documento que, de acuerdo a la Constitución Local, mandata al Titular del Ejecutivo Estatal a presentar el “estado que guarda la administración pública”–<sup>14</sup>, no existía hasta 2018 una vinculación palpable y directa entre esos objetivos de Gobierno y las metas estimadas por alcanzar por la administración a cargo. Más todavía: los objetivos eran planteados y asociados a metas completamente desvinculadas del ejercicio presupuestal realizado por las áreas integrantes del Poder Ejecutivo Estatal.

El primer intento de una construcción mejor estructurada del Plan Estatal de Desarrollo ocurrió durante el periodo de 2016-2018, cuando el PVD fue elaborado por un conjunto de académicos de la Universidad Veracruzana (UV), en lugar de un despacho privado. Sin embargo, si bien fue el primero en establecer a ese nivel un conjunto objetivos,

<sup>14</sup> Artículo 49, Fracción XXI, Constitución Política de Veracruz, recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION0407172.pdf>

estrategias y líneas de acción más o menos concretos, que aspiraban a transformarse en un conjunto de indicadores de evaluación, resultó en un conjunto prácticamente irrealizable no sólo para una administración tan breve sino en la propia realidad, sin distinción de nivel o impacto.

De acuerdo a lo mandatado en dicho Plan –compuesto por 33 volúmenes que sumaban más de mil páginas–, el universo de dichas prioridades planteadas por la academia universitaria de Veracruz sumaba 3,780 estrategias de “orientación y organización sistemática” a fin de que fueran asociadas o vinculadas a los 17 programas Sectoriales y Especiales que finalmente fueron coordinados en su elaboración y validación por la SEFIPLAN, siendo las 15 dependencias de la APE las responsables de su construcción. Si bien los programas Sectoriales derivados del Plan fueron entregados en el periodo establecido por la Ley (tres meses posteriores a la toma de posesión del Titular del Ejecutivo) la totalidad de los programas derivados del Plan descartaron la asociación directa de esos cientos de objetivos, estrategias y líneas de acción mandatadas o por construir.<sup>15</sup> Hasta aquí, los niveles de planeación institucional alcanzaron ascendieron hasta lo nacional, en el mejor de los casos, o proyecciones estatales deficientes.

Hacia diciembre de 2018 fue propuesta una nueva Ley de Planeación Estatal. Contrario a lo señalado en ella, PROGOB mantuvo la encomienda de elaborar el Plan Estatal de Desarrollo por instrucción expresa del Gobernador, quedando la SEFIPLAN como responsable de la coordinación de la construcción de los 16 programas derivados de él, además de 2 especiales.

Una de las características a destacar del PVD 2019-2024 es la integración directa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 (A2030) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su contenido, a partir de la asignación directa a los indicadores de evaluación propuestos por el documento rector de la política de planeación subnacional. Específicamente, la interacción de dos de los tres niveles de Planeación empleados en la construcción del PVD: la Planeación Estratégica y la Planeación Prospectiva para el Desarrollo Sostenible.

Del primero proceso derivó la formulación de 16 objetivos y estrategias por igual, además de 91 líneas de acción, a los cuales se les asignaron directamente 78 indicadores de evaluación de resultados vinculados a un número similar de fuentes de información externas al Gobierno del Veracruz en su mayoría, generados por fuentes institucionales especializadas en cada materia (INEGI, CIDE, CONEVAL, SEP, SHCP, IMCO, etc.). Vinculado a este enfoque de Planeación Estratégica y tomando como referencia la MML –asociando objetivos, estrategias y líneas de acción a indicadores estratégicos gerenciales de los Programas Presupuestarios (Fin y Propósito) operados a nivel sectorial e institucional–, el enfoque de la A2030 seleccionó 69 metas y 125 indicadores.<sup>16</sup>

De ellos, 71 resultaron de referencia global y 54 nacionales, buscando en todo momento

<sup>15</sup> Programas Sectoriales, Especiales y Prioritario 2019-2024, recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/planeacion/programas-sectoriales-especiales-y-prioritario-2019-2024>.

<sup>16</sup> Oficina de Programa de Gobierno, Agenda 2030 Veracruz. Ruta de Implementación, “Seguimiento a la implementación de la Agenda 2030 en Veracruz”, recuperado de [http://repositorio.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/4/files/agenda2030/A2030\\_RUTA\\_DE\\_IMPLEMENTACION\\_FINAL.pdf](http://repositorio.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/4/files/agenda2030/A2030_RUTA_DE_IMPLEMENTACION_FINAL.pdf)



su integración con los 17 ODS, a pesar de que para el Estado de Veracruz –según el PVD– se atendían 9 ODS de forma directa, y 8 más de manera indirecta .

Los instrumentos de referencia para realizar esta serie de asociaciones consideraron los producidos para México por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en coordinación con el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) y que derivó en el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS)<sup>17</sup>, a pesar de que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) había publicado en enero de 2019 La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. Objetivos, metas e indicadores mundiales, una nueva hoja de ruta para la implementación de este mecanismo a nivel mundial, donde se incluye la lista actualizada de indicadores y sus 169 metas, extraídos del documento oficial de las Naciones Unidas<sup>18</sup>.

Asimismo, el proceso de construcción del PVD, al considerar por vez primera el empleo de un número diverso de Indicadores de Evaluación, asociados algunos de ellos a la MML y generados casi 95% por instancias ajenas al Gobierno del Estado de Veracruz, suponía un mecanismo indispensable para procesos de Seguimiento y Evaluación más objetivos que permitieran la comparación periódica en el tiempo y entre las administraciones, estableciendo parámetros concretos para que la gestión pública del primer nivel subnacional adquiriera un marco de referencia puntual en su interpretación respecto de los aciertos o desviaciones, basadas en la misma evidencia estadística y documental, más allá del discurso o la ideología de las administraciones.

Es ahí donde el papel de los ODS permitirá al PVD ampliar el umbral de medición y referencia, al implicar indicadores utilizados por los gobiernos a nivel mundial. Al paso del tiempo y de acuerdo a lo proyectado en el capítulo de “Seguimiento y Evaluación”, además de los anexos de indicadores del mismo documento<sup>19</sup>, se concretó en el Observatorio Veracruzano de Políticas Públicas (OVPP)<sup>20</sup>. Dicho Observatorio es un logro de la Dirección de Seguimiento del PVD de la Oficina de Programa de Gobierno. Dicha Dirección ha construido una plataforma de referencia y consulta asociada al Plan y vinculada a los A2030, presentando los avances de la actual Administración en los temas y ejes propuestos desde 2019, lo cual la derivado en ser premiada al final del año pasado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) con el reconocimiento a la Innovación en Transparencia 2020, en la categoría Estatal, de entre más de 70 propuestas a nivel nacional, por su propuesta de trabajo integradora de información estadística y de indicadores ligada al documento de planeación institucional del nivel Subnacional.

<sup>17</sup> SIODS. Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado el 03 de abril de 2020, de <http://agenda2030.mx/>.

<sup>18</sup> CEPAL. “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (2018), consultado en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40155> y disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1801141\\_es.pdf?sequence=24&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1801141_es.pdf?sequence=24&isAllowed=y)

<sup>19</sup> Gaceta Oficial del Estado de Veracruz. “Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024”, miércoles 5 de junio de 2019, “Seguimiento y Evaluación”, pp. 258-272, recuperado de [http://repositorio.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/4/files/transp/pvd\\_2019\\_2024/Gac2019-224\\_Miercoles\\_05\\_TOMO\\_II\\_Ext\\_\(PLAN\\_VERACRUZANO\\_2019\\_2024\).pdf](http://repositorio.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/4/files/transp/pvd_2019_2024/Gac2019-224_Miercoles_05_TOMO_II_Ext_(PLAN_VERACRUZANO_2019_2024).pdf).

<sup>20</sup> Para más información consúltese el sitio del Observatorio Veracruzano de Políticas Públicas (OVPP) en la dirección electrónica: <http://observatorio-pp.veracruz.gob.mx/>

## Propuesta de asignación a nivel presupuestal de los ODS de la A2030

En comparación con otros Estados, Veracruz manifiesta esta misma falta de integración de la A2030 entre su Plan Estatal de Desarrollo y sus programas Sectoriales, Institucionales y Especiales, los cuales concentran y ejecutan los recursos presupuestales a partir del PbR. Si bien la revisión de ambos conjuntos normativos refiere las alineaciones a cada ODS, de los 9 sustantivos enunciados de aplicación directa para este Estado, la articulación no resulta tan sólida.

Comparada esta Entidad con algunos de sus pares, otras lo han hecho de forma más efectiva: a partir de considerar como Ejes Fundamentales tanto a los ODS –como Derechos Humanos esenciales– como al PbR –como una solución efectiva para articular ambos aspectos al interior de la Administración–, estableciendo desde el nivel Subnacional de primer orden ambas directrices como de cumplimiento obligatorio a partir de un universo concreto de Políticas Públicas, tal como lo plantea el Estado de Zacatecas en su Plan que concluye este año; o bien, con este mismo enfoque, agregando la designación de Políticas Públicas integradoras que llevaron a replantear los programas operados en toda la administración, precisando las metas de cada Indicador operativo seleccionado, asociándolo a la Meta de ODS y dándole continuidad a nivel presupuestal, como ha realizado el Estado de Yucatán con su Planeación Estatal Subnacional merecedora de varios reconocimientos y distinciones.

Una primera explicación sobre esta diferencia se encuentra posiblemente en el hecho de que si bien el Estado de Veracruz cuenta con Ley de Planeación actualizada, el resto de la normatividad y reglamentación estatal en la materia presenta atrasos, lo que detiene o complica la implementación de muchos procesos, realizándose otros con ciertas ausencias o entregando productos poco claros.

Los procesos de Planeación y Programación, entre su proyección y su ejecución resultan muy distintos a su aplicación. En un primero momento, la falta de comunicación de las instancias coordinadoras de la planeación a nivel estatal, derivó en que la asociación de los ODS a nivel presupuestal fuera deficiente y confusa. Al no atender las Dependencias y Entidades lo señalado en el Plan Estatal en cuando a los ODS, los programas Sectoriales sólo pasaron a enunciar someramente la “relación” con la A2030, sin un instrumento de vinculación efectivo ni un entendimiento reflexivo de ello: así, como anécdota, puedo referir que el área de Educación insistía, en su documento sectorial, en enfocar sus esfuerzos al ODS 8 de Economía y muy al final de todo un proceso el 4 vinculado a la Educación. A pesar de disponer de mayor tiempo e información sobre los procesos de implementación de la A2030 (como los de la CEPAL ya referidos), la SEFIPLAN se interesó poco en la integración de los ODS, hasta recién estos dos últimos ejercicios fiscales.

Primero como una medición interna en 2020, fue hasta el Ejercicio Fiscal 2021 que la SEFIPLAN buscó identificar la integración de los ODS de la A2030 a nivel presupuestario, buscando recopilar información más específica en los Indicadores de Evaluación del Desempeño de las Categorías Programáticas empleadas en esta Entidad para la ejecución de los recursos financieros (Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales).

Para ello construyó y presentó una nueva tabla dentro del Anteproyecto y Decreto de Presupuesto, denominado “Anexo de Categorías Programáticas asociadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (A2030)”<sup>21</sup>, el cual busca establecer la correspondencia entre los Objetivos, Metas e Indicadores de la A2030 y los de Evaluación del Desempeño de las 212 Categorías Programáticas operadas por las áreas integrantes del Poder Ejecutivo de Veracruz y registradas en el Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV 2.0), específicamente en el módulo de PbR-Veracruz.

Más allá de la identificación de fallas y desviaciones en cuanto hace a los Indicadores de Evaluación, a partir de la consolidación del PbR-SED al interior de cada Operadora del Gasto en el Estado de Veracruz, dicho Anexo busca recopilar evidencias para discernir de manera más objetiva recomendaciones para el mejoramiento de las etapas de Planeación, Ejecución y Seguimiento de los PPs y Als, utilizando para ello el conjunto de indicadores propuestos para cada ODS que debieran ser atendidos en el nivel Subnacional, amén de poder consultar en un documento los indicadores de evaluación del desempeño gerenciales y operativos.

Esta asociación considera que en los Programas Presupuestarios (PPs) exista una correspondencia del indicador presupuestario con el propuesto por la A2030 para cada ODS, empatando directamente con los indicadores de nivel operativo o Componente [C]. Apegados a la MML y tomando como referencia que existen cuatro niveles de indicadores en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) –Fin [F], Propósito [P], Componente [C] y Actividad [A] para los Programas Presupuestarios (PPs), y Actividad [Act] para las Actividades Institucionales, tanto Específicas como Transversales–, se buscó la correspondencia a partir de la equivalencia en la generación y/o entrega de Servicios, Productos o Bienes a la ciudadanía, a través de las diversas intervenciones públicas financiadas con los recursos presupuestales estatales disponibles. Al respecto, baste recordar la clasificación de los Indicadores en la MML: aquellos que permiten medir grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Programas Presupuestarios; “y, contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos”, denominados como Estratégicos; y los que miden el avance y logro respecto de la manera en que bienes y servicios públicos son generados y entregados, o conocidos como De Gestión, de acuerdo con Pérez Jácome<sup>22</sup>.

Para el caso de las Als dicha asociación resulta única, sin que ello signifique por parte del operador la medición o identificación precisa de los bienes y servicios generados al interior de sus instituciones públicas.

A diferencia de lo marcado por el PVD, el presente anexo consideró a los 17 ODS, estableciendo una correlación directa entre el Indicador Internacional de la A2030 con el del Sistema Programático-Presupuestal del Gobierno del Estado, considerando como referencia la guía “La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe”; consultándose asimismo diversas fuentes


















<sup>21</sup> Disponible en [http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2020/11/04.-Proyecto-de-Decreto\\_Anexos\\_solo-ODS.pdf](http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2020/11/04.-Proyecto-de-Decreto_Anexos_solo-ODS.pdf)

<sup>22</sup> Pérez Jácome, Dionisio, “Sistema de Evaluación del Desempeño. SHCP”, recuperado de [https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/conferencia\\_pbr/dionisio\\_perez\\_jacome\\_doc.pdf](https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/conferencia_pbr/dionisio_perez_jacome_doc.pdf)

e instrumentos normativos en materia de Planeación Institucional, Desarrollo Sostenible, MML y PbR del Gobierno Estatal. Los insumos directos fueron la información sobre las Categorías Programáticas y sus Indicadores de Evaluación del Desempeño registrados en el SIAFEV 2.0, módulo PbR-Veracruz; el PVD 2019-2024 y los Programas Sectoriales e Institucionales para el mismo periodo; así como Agenda 2030 Veracruz. Ruta de Implementación (Gobierno del Estado de Veracruz, 2020). La revisión y correspondencias de indicadores implicó cotejar las Fichas Técnicas de los indicadores presupuestales, al tiempo de identificar lo que CEPAL establecía para cada ODS, atendiendo en este caso a las Metas aplicables, ya que no todas ellas son realizables dentro del Sistema presupuestario de PbR-Veracruz.

Este proceso completo se tradujo, de los totales de ambos universos a empatar, en la selección de 50 de las 169 metas y 76 de los 232 indicadores de la A2030, en tanto que del orden presupuestal del PbR-Veracruz sólo 1035 de 1950 indicadores impactaron directamente con el anterior conjunto, a diferencia de lo establecido en el PVD, donde se proponen indicadores de impacto directo e indirecto. De acuerdo con la MML, ese supuesto respecto de los impactos es unidireccional, tal como se advierte al revisar cualquier MIR de un Programa Presupuestario. Los primeros resultados se muestran en el siguiente cuadro:

**Figura 1. Total Metas indicadores ODS Anexo ODS Veracruz 2021. Fuente. Elaboración propia.**

Total Metas indicadores ODS Anexo ODS Veracruz 2021							
ODS	Metas ODS	Indicadores ODS	Indicadores Pptales	ODS	Metas ODS	Indicadores ODS	Indicadores Pptales
	3 (de 7)	8	89		2 (de 8)	3	21
	1 (de 8)	1	21		1 (de 10)	1	20
	6 (de 13)	14	67		1 (de 11)	1	8
	7 (de 10)	8	261		2 (de 5)	2	25
	3 (de 9)	5	40		2 (de 12)	3	16
	3 (de 8)	3	15		8 (de 12)	11	313
	1 (de 5)	1	9		5 (de 19)	7	42
	5 (de 12)	8	88				
					<b>Total Metas ODS</b>	<b>Indicadores ODS</b>	<b>Indicadores Pptales</b>
					0	76	1035

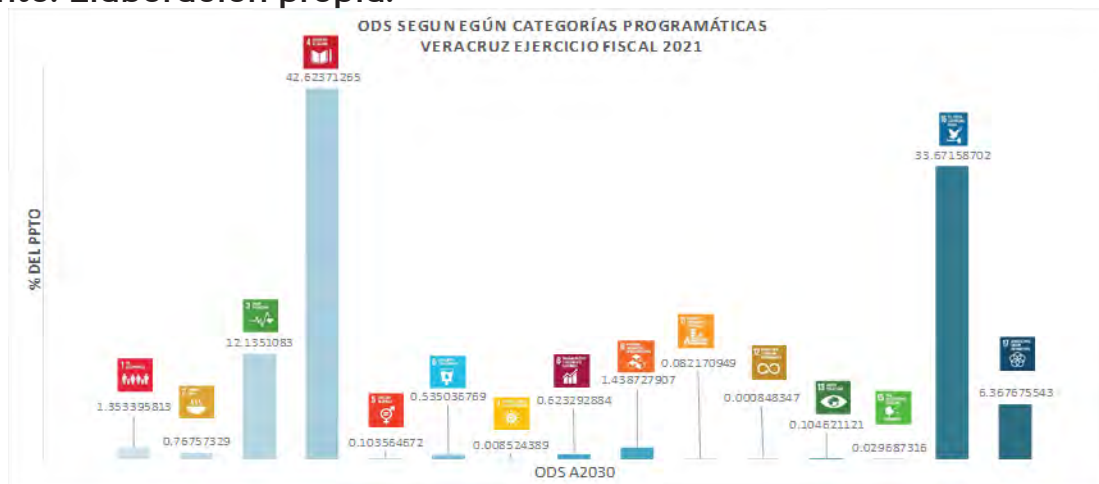
De este resultado, existen particularidades a destacar:

1. El número tan reducido de los indicadores de la A2030 se explica a partir del hecho de que uno o varios de ellos impactan a más de una Categoría Programática (PP-AI) del sistema PbR-Veracruz, siendo compartidos en un mismo tema, como sucede en el aspecto del ODS4 y el sector educativo.
2. En sentido contrario y dado que se ha señalado que los niveles que deberían empatarse idealmente entre la A2030 y el sistema PbR-Veracruz serían los de Fin, Propósito y Componente, se confirma una mayor presencia de Programas Presupuestarios respecto de las Actividades Institucionales, lo cual fortalecería los procesos de consolidación del PbR en Veracruz. Sin embargo, persisten varias Actividades Institucionales en los ODS 4-Educativo y ODS 16-Instituciones Sólidas, volviendo difusa la determinación de los indicadores que permiten señalar los bienes y servicios entregados a poblaciones específicas.
3. Tomando en cuenta las Metas de los ODS concretados en Categorías Programáticas del PbR-Veracruz, sólo los ODS 3, 4, 8 y 16 parecen ser los más equilibrados, mientras que el resto manifiestan una desproporción significativa, siendo preocupantes los correspondientes a Pobreza, Género, Agua, Industria e Innovación, Acción por el clima, Vida y Ecosistemas Terrestres y Alianzas para lograr los Objetivos, donde la Entidad presenta no sólo las mayores áreas de oportunidad y desarrollo sino donde existen los mayores rezagos en sus Políticas Públicas documentadas por los medios de comunicación, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las distintas mediciones existentes.
4. Seis ODS manifiestan ínfimo impacto o nula presencia: 2-Hambre, 7- Energías Renovables, 11-Ciudades Sustentables, 12-Consumo Responsables, mientras que para los ODS 10-Reducción de las Desigualdades y 14-Mares y Océanos no figuran en el listado.

Sólo considerando estos puntos, queda en evidencia cuáles son las áreas de la Administración Pública de Veracruz donde deben realizarse los ajustes y correcciones a futuro, con cualquiera de los dos modelos propuestos y trabajados por Zacatecas y Yucatán, pues la mera distribución de Metas ODS-Indicadores Presupuestales manifiesta diversas áreas de oportunidad, donde la recomposición de las Políticas Públicas o la Gestión Gerencial de Primer Nivel resultan urgentes, más allá de los discursos o las tendencias políticas de las administraciones gobernantes.

Derivado de este Anexo, es posible poder identificar de manera concreta las asignaciones presupuestales para cada uno de los 15 ODS que tienen representatividad en el Ejercicio Fiscal 2021 del Gobierno de Veracruz. Esto permitió no sólo confirmar varios de los puntos ya señalados sino que mostró mayores preocupaciones.

**Figura 2. ODS según Categorías Programáticas del Anexo ODS Veracruz Ejercicio Fiscal 2021. Fuente. Elaboración propia.**



La Figura 2 presenta los ODS en su distribución presupuestal, considerando el porcentaje de presupuesto destinado a cada ODS respecto del total del presupuesto autorizado a las Categorías Programáticas operadas en el Poder Ejecutivo Estatal, según el Decreto para el mismo publicado en la Gaceta Oficial del Estado. De los \$128,420,684,290.00 que integran el presupuesto de Veracruz sólo \$117,310,455,597.00 se suman en el siguiente cuadro (la diferencia, aclaro, corresponde a la exclusión de los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los Organismos Autónomos, los cuales no reportan Indicadores de Evaluación bajo el modelo de PbR).

















Una vez más, los contrastes son notorios, sin la asociación de las Metas-Indicadores ODS-Indicadores Presupuestarios:

1. El mayor porcentaje del Gasto se destina a los ODS 4-Educación con 42.62% del presupuesto operando 38 programas, 16-Instituciones Fuertes, con 33.67% en 67 programas; 3-Salud con 6.67% a través de 14 programas y 17-Alianzas para lograr los objetivos con 6.36% y 9 programas.
2. Los ODS con menores asignaciones presupuestales son 9-Desarrollo Tecnológico con 1.43% y 6 programas; 1-Pobreza con 1.35% y 19 programas; 2-Hambre con 0.76% y 4 programas, 8-Economía, con 0.62% en 24 programas y 5-Agua con 0.53% con 3 programas.
3. El resto de los ODS apenas alcanzan el 0.10%, ente los que se encuentran el ODS 5 de Género.
4. Es preciso apuntar que los dos programas especiales propuestos por el PVD (Especiales A y B, centrados a la Alerta de Derechos Humanos y el Combate a la Corrupción a partir de la Honestidad y la Rendición de Cuentas), los cuales requieren la injerencia estratégica y directa de los ODS 5 de Género y 16 de Instituciones Fuertes, presentan asignaciones presupuestales abismalmente contrastantes: 0.103% contra 33.67%.

El último cuadro de información derivado de este Anexo de ODS resulta de la comparativa de los ejercicios fiscales 2020 y 2021, considerando el porcentaje de los presupuestos asignados así como los programas dedicados o integrados a cada aspecto propuesto

por la A2030.

**Figura 3. Comparativo de la distribución presupuestal para los Ejercicios 2020 y 2021 ODS según Categorías Programáticas. Fuente. Elaboración propia.**

Comparativo distribución presupuestal ODS Veracruz Ejercicios Fiscales 2020 y 2021								
ODS	Presupuesto 2020	Presupuesto 2021	Variación +/-		ODS	Presupuesto 2020	Presupuesto 2021	Variación +/-
	\$2,252,746,871.00	\$1,587,674,794.00	<b>-\$665,072,077.00</b>			\$2,094,475,283.00	\$1,687,778,263.00	<b>-\$406,697,020.00</b>
	1.90%	1.35%	<b>-0.55%</b>			1.76%	1.43%	<b>-0.33%</b>
	19 progs = 9.00%	19 progs = 9.05 %	0 progs			6 progs = 2.84%	6 progs = 2.86%	0 progs
	\$132,741,576.00	\$900,443,723.00	\$767,702,147.00			\$104,575,144.00	\$96,395,115.00	<b>-\$8,180,029.00</b>
	0.11%	0.76%	0.65%			0.09%	0.08%	<b>-0.01%</b>
	5 progs = 2.37%	4 progs = 1.90%	1 prog -			4 progs = 1.90%	4 progs = 1.90%	0 progs
	\$15,738,997,131.00	\$14,235,750,834.00	<b>-\$1,503,246,297.00</b>			\$280,500.00	\$995,200.00	\$714,700.00
	13.25%	12.13%	<b>-1.12%</b>			0.000236276	0.000848347	0.06%
	16 progs = 7.58%	14 progs = 6.67%	2 progs -			1 prog = 0.47%	1 prog = 0.48%	0 progs
	\$46,870,390,712.00	\$50,002,071,502.00	\$3,131,680,790.00			\$69,392,503.00	\$122,731,514.00	\$53,339,011.00
	39.48%	42.62%	3.14%			0.06%	0.10%	0.04%
	38 progs = 18.01%	38 progs = 18.10%	0 progs			5 progs = 2.37%	5 progs = 2.38%	0 progs
	\$247,062,907.00	\$121,492,189.00	<b>-\$125,570,718.00</b>			\$27,937,358.00	\$34,826,326.00	\$6,888,968.00
	0.20%	0.10%	<b>-0.10%</b>			0.02353273	0.029687316	0.62%
	9 progs = 4.27%	10 progs = 4.76%	1 prog +			3 progs = 1.42%	3 progs = 1.43%	0 progs
	\$465,988,844.00	\$627,654,071.00	\$161,665,227.00			\$38,717,084,338.00	\$39,500,292,140.00	\$783,207,802.00
	0.39%	0.53%	0.14%			32.61%	33.67%	1.06%
	3 progs = 1.42%	3 progs = 1.43%	0 progs			67 progs = 31.75%	67 progs = 31.90%	0 progs
	\$10,000,000.00	\$10,000,000.00	\$0.00			\$8,626,125,829.00	\$7,469,949,191.00	<b>-\$1,156,176,638.00</b>
	0.008423391	0.008524389	0.01%			7.26%	6.36%	<b>-0.90%</b>
	5 progs = 2.37%	3 progs = 1.43%	2 progs -			9 progs = 4.27%	9 progs = 4.29%	0 progs
	\$869,624,967.00	\$731,187,722.00	<b>-\$138,437,245.00</b>			<b>Presupuesto Total</b>	<b>Presupuesto Total</b>	<b>Variación +/-</b>
	0.73%	0.62%	<b>-0.11%</b>			\$118,717,030,228.00	\$117,310,455,597.00	<b>-\$1,406,574,631.00</b>
	21 progs = 9.95%	24 progs = 11.43%	3 progs +			211 progs	210 progs	1 prog

Amén de reiterar los mismos hallazgos de los dos cuadros anteriores, es posible advertir también que en algunos casos las asignaciones presupuestales resultan menores entre un año y otro (ODS 1, 5, 3, 8, 9) mientras que el gasto anualizado se concentra en las asignaciones a Educación, Instituciones Sólidas, Salud y Alianzas para alcanzar los Objetivos, que mayor se identifican con gastos operativos de las oficinas y del personal que labora en ellas.

### Consideraciones finales

Tal como lo declara la propia CEPAL, la utilidad de la Agenda 2030 radica en que su marco compuesto por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las 169 metas y los 232 indicadores proveen no sólo de un marco de referencia de orden universal, integral e indivisible, permitiendo, por su dinamismo y maleabilidad alejada de las particularidades específicas de los contextos sociales, adaptarla a otras metodologías gerenciales ya probadas en su efectividad (a saber, PbR y MML).

Sin embargo y a partir de este último punto la integración de la A2030 en contextos subnacionales y locales es que el PbR queda en deuda y limita los esfuerzos de orden transformador y civilizatorio que la A2030 propugna. De acuerdo con la evidencia aquí presentada, más allá de la ideal asignación de Indicadores presupuestarios empatados con Indicadores integrales –donde el desarrollo económico, social e integral están asociados– resultaría pertinente revisar de forma crítica los procesos de construcción y ejecución de las políticas públicas de la Administración Pública Estatal de Veracruz propuestas para el periodo de 2019-2024.

Así, el modelo de PbR-SED medido y auditado por la SHCP no incide con una herramienta o enfoque que permita atender con mayor precisión contextos complejos y específicos la incidencia directa de la política pública desde el enfoque de los Derechos Humanos, la Perspectiva de Género o la Evaluación Participativa, más allá de los procesos de Transparencia y Rendición de Cuentas a que está obligada cada Entidad Pública en México. Precisamente derivado de esa serie de externalidades tan complejas y diversas, al mismo tiempo que el PBR-SED a nivel presupuestal permite soluciones casi únicas a las Entidades Federativas y Municipios estrecha el margen de integración de los ODS en el orden presupuestal, pues los programas y políticas públicas a partir de los cuales se establece la contribución a los ODS no impactan significativamente a los mismos, sobre todo cuando se ponderan los presupuestos asignados, salvo por el hecho de que todo se trata de un discurso y buenas intenciones políticas.

Asimismo, el modelo de Indicadores asociado al PbR resulta con limitaciones en cuanto a las relaciones de vinculación que presenta con la A2030. Si bien resulta un compromiso de orden Internacional-Nacional, presente inclusive en el Plan Nacional de Desarrollo, existen muchas señales que permiten aventurar que a nivel presupuestal las asignaciones impactan en muy poco a los ODS. Los niveles de Planeación institucional requieren no sólo mayor coordinación y comunicación sino una congruencia en sus planteamientos, más allá de los discursos y las buenas intenciones de los Planes Nacionales y Estatales.





## MESA 14

**Propuestas metodológicas para incorporar  
la Agenda 2030 en los sistemas de  
monitoreo y evaluación**

## Metodología y herramienta para el monitoreo y evaluación de los ODS desde un enfoque subnacional

María de la Luz Trasfi Mosqueda\*  
Miguel Ángel Ley Sánchez\*\*  
Miriam del Rosario Heredia Canul\*\*\*

### Resumen

El objetivo de esta propuesta es contar con una metodología de monitoreo y evaluación que incluya una herramienta que visibilice los riesgos de manera gráfica, clara y oportuna para la toma de decisiones y la modificación ágil de las estrategias en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) desde un enfoque subnacional.

El entorno ha presentado cambios rápidos, especialmente en los últimos años. Por ejemplo, se han desarrollado diversos fenómenos naturales, sobre todo en relación al cambio climático, así como también, la contingencia sanitaria por el COVID 19 a nivel mundial; hechos que van afectando en gran medida el desarrollo sostenible, y que si bien, se tenían estrategias planteadas con base a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por la ONU en la Agenda 2030, cada país y cada entidad federativa, como en el caso de México, contemplaron dentro de los Planes de Desarrollo, acciones para contribuir al logro de estas metas y determinaron su contribución de acuerdo a sus recursos y capacidades, pero, habrán que modificarse las estrategias para que las metas puedan cumplirse.

Por ello, es que, como parte del monitoreo y evaluación de estas metas, es importante contar con una metodología clara y a la vez robusta, así como una herramienta que permita visibilizar de manera oportuna esos cambios que representan riesgos significativos y que requieren replantear las estrategias y tomar decisiones inmediatas. De esta manera, se propone tener una herramienta que muestre gráficamente el panorama y su nivel del riesgo correspondiente, en ese sentido, se contempla un Balanced Scorecard (Cuadro de Mando Integral), ligado a un mapa de riesgos y a partir de éste establecer las estrategias prioritarias, inicialmente para la agenda local.

### Introducción

Existen diferentes metodologías para el monitoreo y evaluación de metas e indicadores, considerando entre ellas, el Presupuesto Basado en Resultados, que contempla la Matriz del Marco Lógico y también se tiene la Teoría del Cambio, la cual, permite una mejor planificación, porque las actividades se relacionan con la comprensión de lo que sucede en el entorno y va marcando la pauta para los impactos esperados con base a supuestos.

\*Doctora en Administración y Alta Dirección por la Universidad Autónoma de Coahuila, Coordinadora General de Efectividad Institucional de la Universidad Autónoma de Yucatán, luz.trasfi@correo.uady.mx

\*\* Maestro en Ingeniería de Operaciones Estratégicas por la Universidad Autónoma de Yucatán, Responsable estadístico en la CGEI de la Universidad Autónoma de Yucatán, miguel.ley@correo.uady.mx

\*\*\* Maestra en Administración por la Universidad Autónoma de Yucatán, Jefa de área de Gestión y Seguimiento de Proyectos Institucionales de la Universidad Autónoma de Yucatán, hcanul@correo.uady.mx

La planeación estratégica es el inicio del planteamiento para establecer objetivos y metas, pero para verificar que lo planeado se logre con éxito, requiere de un seguimiento puntual, a través del monitoreo y la evaluación, lo que conlleva a desarrollar mecanismos para responder de forma inmediata, tomando decisiones con base a un sustento de datos actualizados y confiables.

En este sentido, se presenta una metodología que comprende el uso de un Cuadro de Mando Integral o Tablero de Control (Balanced Scorecard) ligado a un mapa de riesgos y un replanteamiento de estrategias en las que se definan fechas y responsables para la acción inmediata.

Para mostrar esta metodología y herramienta del BSC y el mapa de riesgos, se utilizan las metas planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán, ya que cuenta con un anexo expreso para los ODS, el cual se puede subdividir en las metas de los ODS que los municipios han contemplado también dentro de sus planes, y cómo contribuirán a las metas estatales, por lo que será un tablero integral, semaforizado de acuerdo a los parámetros o rangos que definan su grado de avance o cumplimiento, pero, se le agrega un complemento (indicador) para señalar las posibles contingencias y éstas a su vez redireccionarse al mapa de riesgos, el cual, de acuerdo a su cuadrante, posiciona el grado de riesgo y el trato que debe manejarse para replantear las estrategias no contempladas en el Plan de Desarrollo, pero que por su grado de afectación, es inminente un trato inmediato, eficiente y eficaz, por lo que también ese mapa, cuenta con un apartado para el señalamiento de esas estrategias y acciones indicando fechas de cumplimiento y de igual manera su monitoreo y evaluación, ya que el proceso es cíclico y evolutivo para contar con respuestas favorables ante algún acontecimiento inesperado, además de la planeación de la agenda local. Para que esto sea posible, el monitoreo y evaluación debe ser como mínimo en periodos trimestrales o lo más actualizado posible que se tenga la información, de ser necesario mensual, el contar con los datos al momento de consulta, apremia para dar respuesta a las contingencias y es absolutamente vital para la toma de decisiones.

En este sentido, la propuesta busca converger a una respuesta en tiempo real para adaptarse de manera inmediata a los cambios del entorno, sin embargo, esto requiere de un grado de logística, recurso humano y tecnológico elevado, por lo que se sugiere avanzar de manera continua y permanente hasta lograr un nivel de respuesta que permita ajustar las estrategias y tomar decisiones oportunamente.

Esta metodología y herramienta, es útil para cualquier organización o institución de educación, en este caso, y para mostrar con mayor claridad tanto la planeación como el monitoreo y evaluación, ha sido considerado, ya que es un documento público, el Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán, que presenta con bastante claridad las metas e indicadores para la agenda 2030. (Gobierno del Estado de Yucatán, 2018)

## Marco teórico

Para contar con un sistema de medición basado en la estrategia y ponerla en marcha,

fue considerado el Balanced Scorecard (BSC), mismo que desde su inicio, fue creado como un sistema para medir el desempeño (Kaplan & Norton, 2004). Si bien, en el tema del libro de Kaplan y Norton “Mapas Estratégicos” se desarrolla más la estrategia a través de un mapeo, el BSC fue un enlace entre ambos.

Como el tema en específico en esta propuesta es la evaluación, se omitirán los mapas estratégicos que contienen la visión, misión y objetivos estratégicos, en este caso, del Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán 2018-2024, ya que fue el instrumento utilizado para abstraer algunos indicadores y metas de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para ejemplificar la herramienta de monitoreo y evaluación. (Gobierno del Estado de Yucatán, 2018)

La mayoría de la bibliografía de Administración de riesgos se enfoca en el ámbito financiero, pero los riesgos financieros o económicos desembocan o repercuten en diversas vertientes de acuerdo con la organización que lo aplique. Para esta herramienta del monitoreo y evaluación de los ODS considerados en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Yucatán, se utilizó parte de la metodología que utiliza para la administración de riesgos la Secretaría de Contraloría General de Yucatán (Control Interno Yucatán, 2017).

## Propuesta y metodología

La herramienta de monitoreo y evaluación propuesta se destaca porque de manera gráfica se perciben los avances, cambios y, sobre todo, el significado e importancia de estos para tomar las medidas y estrategias precisas e inmediatas y que no se desvíe el logro de las metas y objetivos planteados en la planeación inicial establecida.

Como ya se mencionó, para ejemplificar la herramienta, se consideraron los indicadores, líneas base y metas del Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, únicamente se tomó uno de cada ODS, los avances en resultados del año 2020 son estimados para poder demostrar que el colorama está planteado basándose en un rango prorrateado de acuerdo a la propia meta y la línea base, determinando el color verde como meta lograda y el rojo lo más alejado de su cumplimiento, por lo cual, naranja, amarillo o los colores que se perciben, corresponden a la proximidad de alguna de estas dos variables.

Se agrega a este BSC columnas para la determinación de riesgos de acuerdo a los cambios imperantes e intempestivos del entorno, como lo ha sido desde el 2020 la contingencia sanitaria del COVID19; además de incluir para estos riesgos, el grado de impacto, el cual en la tabla se puede indicar según el despliegue que arroja la celda, desde el 1 al 10, siendo el número 10 el escenario más catastrófico. De igual forma, en la siguiente columna, se despliega en la misma escala, la probabilidad de que ocurra, donde del 10 al 9 se considera recurrente, del 8 al 7 muy probable, del 6 al 5 probable, del 4 al 3 inusual y del 2 al 1 remota. Por último, se tiene la columna del cuadrante del mapa de riesgo, el cual está determinado de la siguiente manera: Cuadrante I. Riesgos de Atención Inmediata. - Son críticos por su alta probabilidad de ocurrencia y grado

de impacto, se ubican en la escala de valor mayor desde 5 y hasta 10 de ambos ejes; Cuadrante II. Riesgos de Atención Periódica. - Tienen alta probabilidad de ocurrencia ubicada en la escala de valor mayor desde 5 y hasta 10 y bajo grado de impacto de 1 y hasta 5; Cuadrante III. Riesgos Controlados. - Son de baja probabilidad de ocurrencia y grado de impacto, se ubican en la escala de valor de 1 y hasta 5 de ambos ejes, y Cuadrante IV. Riesgos de Seguimiento. - Tienen baja probabilidad de ocurrencia con valor de 1 y hasta 5 y alto grado de impacto mayor a 5 y hasta 10. La metodología de los valores del grado de impacto, como de la probabilidad, ha sido tomada de acuerdo con la matriz de administración de riesgos institucional utilizada como control interno en la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Yucatán (Control Interno Yucatán, 2017). Cabe mencionar, que para los cuadrantes se determinaron cuatro colores, rojo para el de atención inmediata, naranja para atención periódica, amarillo para riesgos controlados y verde para riesgos de seguimiento.

En la figura 1 se muestra el ejemplo realizado en Excel, con fórmulas que con base al resultado proyectan el color del BSC, así como el color y número del cuadrante, éste con base a la determinación del grado de impacto y la probabilidad de ocurrencia del riesgo.

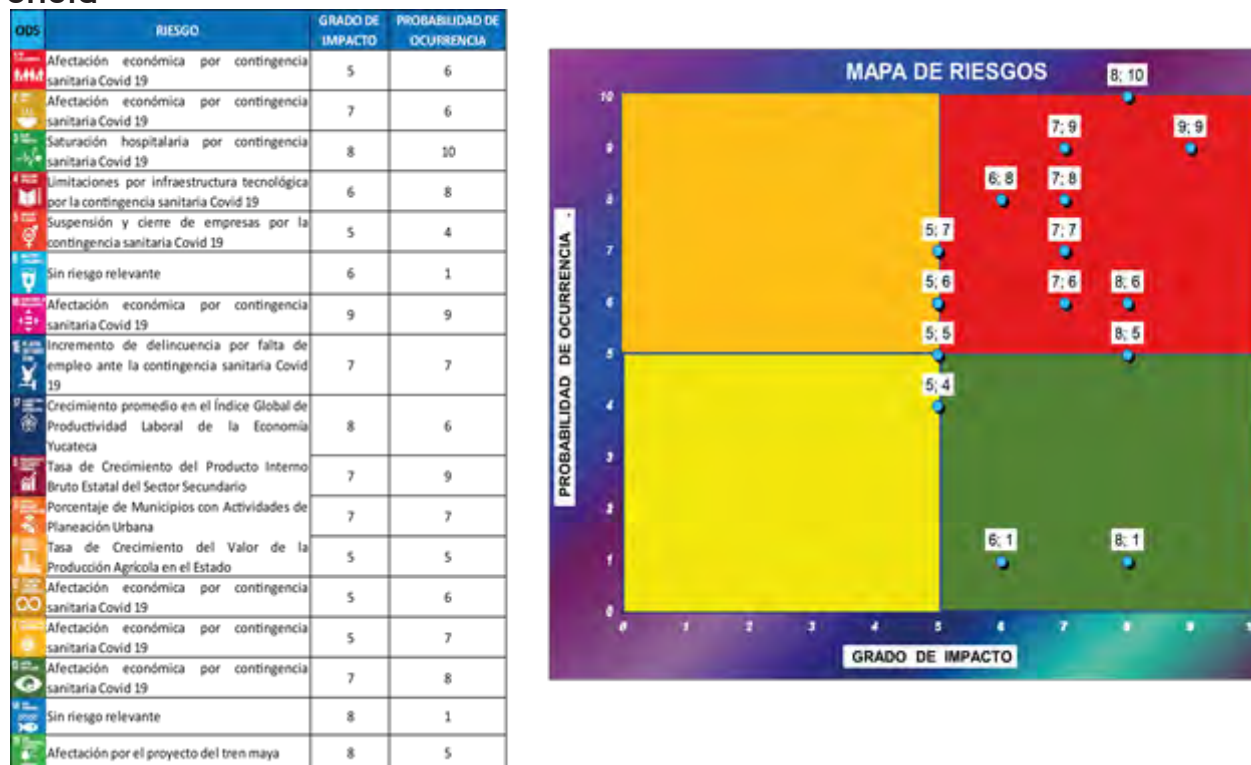
Figura 1 Balanced Scorecard de los ODS del Plan Estatal del Estado de Yucatán 2018-2024

No. ODS	ODS /ÁREA DE IMPACTO	INDICADOR	LINEA BASE 2012-2018	META 2024	AVANCES 2020				RIESGOS/DESVIACIONES	GRADO DE IMPACTO	PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	CUADRANTE EN TABLA
					1er. TRIM	2do. TRIM	3er. TRIM	4o. TRIM				
<b>INCLUSIÓN SOCIAL</b>												
1	Fin de la pobreza	Porcentaje de Población en Municipios Indígenas en Situación de Pobreza	58.70%	53.40%	57.30	57.00	57.00	57.00	Afectación económica por contingencia sanitaria Covid 19	5	6	II
2	Hambre cero	Porcentaje de Población con Carencia por Acceso a la Alimentación	29.30%	15%	10.00	10.50	10.00	10.00	Afectación económica por contingencia sanitaria Covid 19	7	6	I
3	Salud y bienestar	Porcentaje de Población con Carencia por Acceso a los Servicios de Salud	14.40%	11%	14.00	13.50	13.20	13.00	Saturación hospitalaria por contingencia sanitaria Covid 19	8	10	I
4	Educación y calidad	Tasa de la Cobertura en Educación Superior	37.9	39.8	38.1	38.5	38	38	Limitaciones por infraestructura tecnológica por la contingencia sanitaria Covid 19	6	8	I
5	Igualdad de género	Índice de Desarrollo Humano en Ingreso para las Mujeres	0.7684	0.7834	0.7660	0.7660	0.7660	0.7660	Suspensión y cierre de empresas por la contingencia sanitaria Covid 19	5	4	III
6	Agua limpia y saneamiento	Lugar de Yucatán en Volumen tratado de Aguas Residuales por cada mil personas	32	30	31	31	31	31.3	Sin riesgo relevante	6	1	IV
8	Reducción de las desigualdades	Tasa de Participación Económica de personas con discapacidad de 15 años y más	35.4	40	38.9	38.9	39	39	Afectación económica por contingencia sanitaria Covid 19	9	9	I
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	Tasa de Incidencia Delictiva por cada 100 mil habitantes	24,008	23,300	24	24	24.9	25.5	Incremento de delincuencia por falta de empleo ante la contingencia sanitaria Covid 19	7	7	I
17	Alianzas para lograr los objetivos	Tasa de Crecimiento de las Actividades Comerciales en el Estado	3%	3.20%	3.00	3.30	3.00	3.00	Afectación económica por contingencia sanitaria Covid 19	8	6	I
<b>CRECIMIENTO ECONÓMICO</b>												
8	Trabajo decente y crecimiento económico	Crecimiento promedio en el Índice Global de Productividad Laboral de la Economía Yucateca	2.50%	2.40%	2.00	2.20	2.20	2.80	Afectación económica por contingencia sanitaria Covid 19	7	9	I
9	Industria, innovación e infraestructura	Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal del Sector Secundario	2.62%	3.40%	2.80	3.00	3.10	3.80	Afectación económica por contingencia sanitaria Covid 19	7	7	I
11	Ciudades y comunidades sostenibles	Porcentaje de Municipios con Actividades de Planeación Urbana	39.60%	46.40%	46.40	43.00	42.00	39.00	Afectación económica por contingencia sanitaria Covid 19	5	5	III
12	Producción y consumo responsables	Tasa de Crecimiento del Valor de la Producción Agrícola en el Estado	3.10%	5.20%	4.00	4.00	4.50	5.20	Afectación económica por contingencia sanitaria Covid 19	5	6	II
<b>SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL</b>												
7	Energía asequible y no contaminante	Variación Porcentual de Energía Limpia generada (GWh/a)	15.6 GWh/a	19.45 GWh/a	16	16	15.5	16.5	Afectación económica por contingencia sanitaria Covid 19	5	7	II
13	Acciones por el clima	Lugar de Yucatán en el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático de la producción forrajera ante estrés hídrico	3	6	3	4.5	4.5	4.5	Afectación económica por contingencia sanitaria Covid 19	7	8	I
14	Vida submarina	Calidad bacteriológica del agua del mar de Yucatán	Apta	Apta	Medio apta	Casi apta	Casi apta	Mejor apta	Sin riesgo relevante	8	1	IV
15	Vida de ecosistemas terrestres	Porcentaje de Áreas Naturales Protegidas de competencia estatal que cuentan con Programa de Manejo actualizado y publicado	33%	67%	40	40	40	40	Afectación por el proyecto del tren maya	8	5	IV

Fuente: Elaboración propia

Esta primera parte de la herramienta nos muestra según el periodo en el que se revise, el panorama del monitoreo y evaluación, pasando a la siguiente visualización, la cual detalla y refiere gráficamente la posición de los impactos en los cuadrantes del mapa de riesgos, que si bien, ya se han revisado en la primera figura, se detecta con mayor precisión cuántos riesgos se encuentran ubicados en el cuadrante para darles atención inmediata como lo ilustra la figura 2.

**Figura 2 Mapa de riesgos de acuerdo con el grado de impacto y probabilidad de ocurrencia**



Fuente: Elaboración propia

El mapeo de riesgos es graficado automáticamente desde el BSC. Ya que se han detectado los riesgos y los posibles impactos e implicaciones, hay que determinar las estrategias, acciones, responsables y tiempos para ejecutarlas de acuerdo con el grado de afectación o impacto esperado, el propio mapa de riesgos nos muestra el cuadrante al que hay que darle prioridad, pero también habrá que darle seguimiento posterior a la implementación de las acciones realizadas.

La figura 3, muestra el indicador seleccionado para cada ODS, la posición en el cuadrante de acuerdo al grado de impacto y probabilidad de ocurrencia, el tipo de estrategia que se selecciona con base a un despliegue que consiste en evitar, reducir o asumir el riesgo, esta determinación obviamente con base al nivel de riesgo previamente evaluado. Posterior a ello, se plantean las acciones que se deberán realizar y que no habían sido contempladas de manera inicial en el plan de desarrollo, las cuales surgen ante la necesidad de los imprevistos y que deberán coadyuvar al logro de las metas y objetivos que en este caso

el Gobierno del Estado de Yucatán determinó. Cabe señalar, que en este ejemplo no se enuncian esas acciones, ya que son únicamente para ejemplificar la herramienta, lo mismo sucede para designar la Secretaría o Dirección gubernamental que se hará responsable de esas acciones, en qué fecha habrán de cumplirse y verificar el estatus (también se despliegan opciones: inicial, acciones implementadas, avance significativo, y resultado satisfactorio). Esta columna podrá irse modificando o incluso, agregarse ante una segunda fecha planteada de seguimiento para su monitoreo y evaluación, la cual cambie el estatus del riesgo, como lo señala la columna siguiente, donde después de evaluar los resultados de las primeras acciones inmediatas ejecutadas determinarán si el riesgo ha cambiado de cuadrante, hasta considerar que se ha actuado en tiempo y forma para un resultado satisfactorio y que no pone en riesgo el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo.

**Figura 3 Replanteamiento de estrategias y acciones ante los riesgos e impactos**

ODS	INDICADOR	CUADRANTE EN EL MAPA	ESTRATEGIA PARA MINIMIZAR EL RIESGO	ACCIONES	SECRETARÍA O DIRECCIÓN RESPONSABLE	FECHA DE IMPLEMENTACIÓN	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO	CUADRANTE EN EL MAPA POSTERIOR A ACCIONES
12	Porcentaje de Población en Municipios Indígenas en Situación de Pobreza	II	REDUCIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Secretaría...	Primer trimestre 2021	Inicial	II
2	Porcentaje de Población con Carencia por Acceso a la Alimentación	I	ASUMIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Secretaría...	Primer trimestre 2021	Acciones implementadas	II
3	Porcentaje de Población con Carencia por Acceso a los Servicios de Salud	I	ASUMIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Secretaría...	Primer trimestre 2021	Avance significativo	III
4	Tasa de la Cobertura en Educación Superior	I	ASUMIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Secretaría...	Primer trimestre 2021	Avance significativo	III
5	Índice de Desarrollo Humano en Ingreso para las Mujeres	III	REDUCIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Dirección...	Primer trimestre 2021	Acciones implementadas	III
6	Lugar de Yucatán en Volumen tratado de Aguas Residuales por cada mil personas	IV	EVITAR EL RIESGO	1, 2, 3...	Dirección...	Primer trimestre 2021	Resultado satisfactorio	IV
8	Tasa de Participación Económica de personas con discapacidad de 15 años y más	I	ASUMIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Dirección...	Primer trimestre 2021	Acciones implementadas	II
9	Tasa de Incidencia Delictiva por cada 100 mil habitantes	I	ASUMIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Secretaría...	Primer trimestre 2021	Acciones implementadas	II
10	Tasa de Crecimiento de las Actividades Comerciales en el Estado	I	ASUMIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Secretaría...	Primer trimestre 2021	Acciones implementadas	II
11	Trabajo decente y crecimiento económico	I	ASUMIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Secretaría...	Primer trimestre 2021	Acciones implementadas	II
9	Industria, innovación e infraestructura	I	ASUMIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Dirección...	Primer trimestre 2021	Avance significativo	III
11	Ciudades y comunidades sostenibles	III	REDUCIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Dirección...	Primer trimestre 2021	Acciones implementadas	III
12	Producción y consumos responsables	II	REDUCIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Dirección...	Primer trimestre 2021	Acciones implementadas	III
7	Energía asequible y no contaminante	II	REDUCIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Secretaría...	Primer trimestre 2021	Acciones implementadas	III
13	Acciones por el clima	I	ASUMIR EL RIESGO	1, 2, 3...	Secretaría...	Primer trimestre 2021	Acciones implementadas	II
14	Vida submarina	IV	EVITAR EL RIESGO	1, 2, 3...	Secretaría...	Primer trimestre 2021	Acciones implementadas	IV
15	Vida de ecosistemas terrestres	IV	EVITAR EL RIESGO	1, 2, 3...	Secretaría...	Primer trimestre 2021	Inicial	IV

Fuente: Elaboración propia

Como parte fundamental del monitoreo y la evaluación, debe darse seguimiento puntual al tablero de control del BSC, el cual, de acuerdo a como se haya definido su seguimiento, debe reflejar los avances obtenidos con las primeras acciones implementadas después del análisis de riesgos y el replanteamiento de estrategias. En la figura 4, se ha agregado el siguiente año (señalado con contorno color rojo) para visualizar la semaforización de los resultados del primer trimestre del 2021, esto nos indicará si la toma de decisiones ha sido correcta y se debe continuar con la misma línea o reforzar las acciones. Esta herramienta gráfica permite observar tanto los valores obtenidos, así como los colores que en primera vista nos están brindando un panorama rápido de la situación actual. El BSC original planteado por Kaplan y Norton, contempla como áreas críticas de control:



finanzas, clientes, procesos y aprendizaje y crecimiento; para esta herramienta que se enfoca en el eje temático “La evaluación frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, se ha clasificado en: Inclusión social; Crecimiento económico; y Sustentabilidad ambiental.

Figura 4 Seguimiento de los indicadores en el Balanced Scorecard

No. ODS	ODS / ÁREA DE IMPACTO	INDICADOR	LÍNEA BASE 2015-2018	META 2024	AVANCES 2020				AVANCES 2021					
					1er. TRIM.	2do. TRIM.	3er. TRIM.	4o. TRIM.	1er. TRIM.	2do. TRIM.	3er. TRIM.	4o. TRIM.		
<b>INCLUSIÓN SOCIAL</b>														
1	Fin de la pobreza	Porcentaje de Población en Municipios Indígenas en Situación de Pobreza	56.70%	53.40%	57.30	57.00	57.00	57.00	56.00					
2	Hambre cero	Porcentaje de Población con Carencia por Acceso a la Alimentación	19.30%	15%	18.00	18.70	18.00	18.00	17.00					
3	Salud y bienestar	Porcentaje de Población con Carencia por Acceso a los Servicios de Salud	14.40%	13%	14.00	13.50	13.20	13.00	12.50					
4	Educación y calidad	Tasa de la Cobertura en Educación Superior	37.9	39.8	38.3	38.5	38	38	38.5					
5	Igualdad de género	Índice de Desarrollo Humano en Ingreso para las Mujeres	0.7684	0.7834	0.7640	0.7680	0.7600	0.7648	0.7695					
6	Agua limpia y saneamiento	Lugar de Yucatán en Volumen tratado de Aguas Residuales por cada mil personas	32	30	31	31	31	31.8	31					
10	Reducción de las desigualdades	Tasa de Participación Económica de personas con discapacidad de 15 años y más	35.4	40	35	35	35	35	37					
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	Tasa de Incidencia Delictiva por cada 100 mil habitantes	24,008	23,900	24	24	24.1	24.1	24					
17	Alianzas para lograr los objetivos	Tasa de Crecimiento de las Actividades Comerciales en el Estado	3%	3.20%	3.0%	3.30	3.20	3.30	3.30					
<b>CRECIMIENTO ECONÓMICO</b>														
8	Trabajo decente y crecimiento económico	Crecimiento promedio en el Índice Global de Productividad Laboral de la Economía Yucateca	2.10%	2.40%	2.0%	2.20	2.20	2.40	2.40					
9	Industria, innovación e infraestructura	Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal del Sector Secundario	2.61%	3.40%	2.0%	3.00	3.10	3.40	3.40					
11	Ciudades y comunidades sostenibles	Porcentaje de Municipios con Actividades de Planeación Urbana	39.60%	46.80%	40.00	41.00	42.00	40.00	41.00					
12	Producción y consumos responsables	Tasa de Crecimiento del Valor de la Producción Agrícola en el Estado	3.10%	3.20%	3.00	4.00	4.30	3.20	3.20					
<b>SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL</b>														
7	Energía asequible y no contaminante	Variación Porcentual de Energía Limpia generada (GWh/a)	15.8 GWh/a	19.45 GWh/a	16	16	16.5	16.5	17					
13	Acciones por el clima	Lugar de Yucatán en el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático de la producción forrajera ante estrés hídrico	3	6	3	3.5	3.5	3.9	4					
14	Vida submarina	Calidad Bacteriológica del agua del mar de Yucatán	Apta	Apta	Medio apta	Casi apta	Casi apta	Medio apta	Apta					
15	Vida de ecosistemas terrestres	Porcentaje de Áreas Naturales Protegidas de competencia estatal que cuentan con Programa de Manejo actualizado y publicado	33%	67%	33	40	38	40	50					

Fuente: Elaboración propia

Como lo podemos observar, la determinación del riesgo fue detectado posterior al tercer trimestre o casi al término de éste, ya que en ese periodo fue cuando mayor se resintieron los efectos de la pandemia en México, aunque ya en otros países se había iniciado. Para el caso de México, la suspensión de actividades fue a mediados del mes de marzo; ahora bien, no necesariamente en dicho mes se pudo haber determinado que México y Yucatán se verían afectados, esto también puede ser considerado de acuerdo a las tendencias de crecimiento que se observaron en los países iniciales con mayor casos de COVID 19, por eso la relevancia e importancia de estar monitoreando el entorno y lo que normalmente utilizamos como herramienta de análisis del entorno, el PESTEL, que involucra temas Políticos, Económicos, Sociales, Tecnológicos, Ecológicos y Legales.

La COVID 19 ha afectado varios aspectos de estos temas, si bien la afectación principal fue la salud, repercutió y afectó aspectos económicos, sociales, tecnológicos, incluso políticos; lo que nos lleva a confirmar que no solamente se monitorean y evalúan resultados, sino también, todo lo que puede interferir para el cumplimiento de lo planeado.

## Conclusiones

La propuesta de esta herramienta para el monitoreo y evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Estado de Yucatán, tal como se ha presentado, se puede complementar al incluirle el mapa estratégico de planeación, así como la desagregación de lo que cada municipio aporta o contribuye para que se den los resultados a nivel Estado (sus metas).

También, se les puede dar salida a otros indicadores imputables a los propios riesgos, como lo han sido en el tema de la salud y en el tema de la educación, ya sea que estén contemplados en el PED o no, porque son de gran relevancia para la sociedad y un gran reto para el gobierno del Estado de Yucatán, mismo que hasta ahora ha sabido establecer estrategias acordes a las necesidades y sobre todo, anteponiendo por sobre todas las cosas, el cuidado y bienestar de las y los yucatecos. Indistinto de saber qué metodología esté utilizando, esta propuesta de herramienta puede crecer de acuerdo a las necesidades de la organización que la utilice y hacia donde la dirija, el desdoblamiento de indicadores de acuerdo a los riesgos e impactos que se detecten a través de una buena administración de los mismos y el análisis del entorno.

## Bibliografía

- Control Interno Yucatán. (2017). Secretaría de la Contraloría General del Estado de Yucatán. Obtenido de [http://www.contraloria.yucatan.gob.mx/Template/files/Acuerdos\\_2017/1\\_MAPA\\_DE\\_RIESGOS.pdf](http://www.contraloria.yucatan.gob.mx/Template/files/Acuerdos_2017/1_MAPA_DE_RIESGOS.pdf)
- Gobierno del Estado de Yucatán. (2018). Planeación - Transparencia - Gobierno del Estado de Yucatán. Obtenido de [https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018\\_2024/2019-03-30\\_2.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018_2024/2019-03-30_2.pdf)
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). Mapas Estratégicos. España: Harvard Business School Publishing Corporation.

# LA EVALUACIÓN FRENTE A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

## ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS

Tania Itzel Morales Tapia  
Gabriel Santiago Escaffi Kahatt

### Antecedentes

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en adelante ODS, definen prioridades y aspiraciones para el 2030 de la agenda de desarrollo a nivel mundial, y buscan movilizar los esfuerzos a nivel global en torno a un conjunto de objetivos y metas comunes. Los ODS hacen un llamado a la acción entre gobiernos, empresas y sociedad civil, para poner fin a la pobreza y crear una vida digna y de oportunidades para todos, dentro de los límites del planeta.

De acuerdo con Ernest & Young Global Limited, (2015) la contribución de las empresas a los ODS puede abordarse desde tres enfoques:

- Desarrollo de acciones filantrópicas: no relacionadas con las actividades de la empresa, a través de las cuales se busca aportar a la mejora de las condiciones sociales y ambientales de su entorno, generando un beneficio reputacional.
- Implementación de iniciativas vinculadas a las operaciones de la organización: para reducir, mitigar o eliminar los impactos negativos y potenciar los positivos, donde los beneficios se podrían traducir en el avance de la eficiencia operacional, la reducción de costos, la atracción y retención de talento, la fidelización de los clientes, entre otros.
- Desarrollo de productos y servicios innovadores: en el marco del sector de actividad de la empresa, que contribuyan a las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS), y que generan nuevas oportunidades de negocio.

La forma más eficaz para estructurar y evidenciar dicha contribución es a través de la Responsabilidad Social Corporativa, en adelante RSC, que actualmente debería ser inherente a todas las empresas, pero ¿Qué es este término y cuáles son sus alcances?

Este término surge en los años cincuenta, cuando Howard Bowen (1953) la describió como “la referencia a las obligaciones del empresario para perseguir determinadas políticas, tomar determinadas decisiones o seguir determinadas acciones en consonancia con los objetivos y valores de la sociedad” citado en (Paternoster, 2011). A partir de ese momento, muchos han sido los esfuerzos de diferentes teóricos por desarrollar modelos que caractericen adecuadamente a la RSC. Uno de los más aceptados y conocidos a nivel internacional es el Modelo de Triple Cuenta de Resultados (Triple Bottom Line en inglés), el cual agrupa en tres dimensiones el desarrollo sostenible:

- Económica: que incluye aspectos como la producción, los costos, la utilidad, entre otros.
- Social: que incluye la atención a los recursos humanos, la salud, la seguridad de los consumidores, el impacto en la comunidad, entre otros.
- Ambiental: que incluye aspectos relacionados con el uso de los recursos hídricos, materiales y energéticos, la protección de la biodiversidad y a los hábitats naturales,

las producciones limpias, entre otros. (Plasencia, 2018).

En pocas palabras, la RSC es un cajón de sastre en el que tienen cabida desde el marketing solidario hasta las adscripciones a acuerdos internacionales, pasando por los códigos de conducta y los acuerdos de marcos globales, los informes de sostenibilidad y buen gobierno, los fondos de inversión éticos, la realización de actividades sociales y culturales, la puesta en marcha de proyectos educativos, de investigación y cooperación al desarrollo en países empobrecidos (Ramiro, 2009) citado en (Paternoster, 2011).

De este modo, el seguimiento y la evaluación de la contribución que tienen las empresas al desarrollo sostenible se ha convertido en un elemento fundamental de su RSC. Como respuesta a ello, organizaciones internacionales han creado mecanismos de medición generalmente alineados al modelo de Triple Cuenta de Resultados y a su vez a la consecución de los ODS.

Contar con un adecuado sistema de monitoreo y evaluación que incluya indicadores económicos, sociales y ambientales permite a las empresas responder o incluso prevenir, desde un enfoque sistémico, a las más apremiantes problemáticas que se viven en el contexto en el que operan, y a su vez; así como atender las expectativas de sus principales audiencias internas y externas logrando un mejor posicionamiento y sostenibilidad del negocio. Por ello, la elaboración de memorias de sostenibilidad toma un papel relevante, ya que permite integrar, esta medición y visibilizar su contribución al desarrollo local e identificar nuevos retos y oportunidades de actuación.

Actualmente, existen múltiples estándares internacionales que sirven como marcos de referencia para la medición de resultados y desarrollo de informes, los cuales contemplan las dimensiones económicas, sociales y ambientales de cualquier empresa u organización que busque ingresar en la materia, los cuales han ido evolucionando al ritmo que demandan los diversos retos que enfrentamos como humanidad, no obstante, estos cambios han tendido a converger entre las diversas propuestas estándares a nivel nacional e internacional, impulsado por una agenda en común, como lo son los ODS. A continuación, ahondaremos en ello.

## ESTÁNDARES DE MEDICIÓN DE RESULTADOS E IMPACTO

En las últimas décadas, diversas organizaciones internacionales han hecho el esfuerzo por estructurar estándares de medición que permitan a las empresas y otros agentes conocer su desempeño en materia de sostenibilidad a través de indicadores económicos, sociales y ambientales.

Estos surgen como respuesta a las múltiples presiones sociales y gubernamentales que han impulsado que las empresas midan y comuniquen sus impactos positivos y negativos en los contextos en los que se desenvuelven.

Cada estándar de medición ofrece diferentes formas de medir y comunicar los resultados e impactos que generan las empresas u organizaciones, dependiendo en gran medida

del enfoque o metodología en la que se haya basado para su construcción. Hoy en día, existen estándares con mayor reconocimiento y aceptación a nivel mundial, como el caso de Global Reporting Initiative (GRI), también existen otros que buscan innovar a partir de la exitosa experiencia de los conocidos referentes mundiales como GRI, tales como el SDG Action Manager creado en conjunto por Empresa B y Pacto Mundial y que se basa en factores clave de los estándares GRI y de los principios que promueve el Pacto Mundial.

La elección de un estándar de medición adecuado debe partir de un análisis profundo acerca del conocimiento y reconocimiento de la empresa que lo adoptará, así como de la identificación de sus necesidades e intereses a la hora de comunicar los resultados. La diversidad de opciones les permite elegir aquella más pertinentes de acuerdo con sus expectativas, sector y modelo de negocio.

En este documento se presenta un avance del análisis de buenas prácticas acerca de los principales estándares de medición de resultados e impacto alineados a los ODS.

## ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS METODOLOGÍA

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2015), una buena práctica es aquella que ha demostrado que funciona bien y que produce buenos resultados, y, por lo tanto, se recomienda como modelo. Se trata de una experiencia exitosa, que ha sido probada y validada y que merece ser compartida con el fin de ser adoptada por el mayor número posible de personas.

La definición antes brindada para una buena práctica, coincide con lo que Asesores para la Inversión Social S. C. identifica y propone. Por ello, la elaboración del presente documento recoge la base metodológica de la propuesta promovida por la FAO, con adaptaciones necesarias para la recopilación de información, de manera que se buscó recopilar únicamente la información relevante para el presente documento.

Toda la información recabada en la materia se realizó a través de diferentes sitios web.

Para el análisis se integraron las siguientes variables:

**Figura 1. Elaboración propia a partir de FAO (2015). Plantilla de buenas prácticas.**



## ANÁLISIS CASO POR CASO

Título: SDG ACTION MANAGER	
Autor(es): B Lab y Pacto Mundial de las Naciones Unidas	
<b>Tipo de documento</b>	Plataforma Web
<b>Grupo meta</b>	Empresas, de todos los tamaños y de todo el mundo.
<b>Objetivo</b>	Ser una herramienta para que las organizaciones mejoren el progreso y cumplimiento de los ODS.
<b>Introducción</b>	Las empresas alrededor del mundo han logrado un progreso real para cumplir los ODS. Sin embargo, no se avanza a la velocidad y escala suficiente. SDG Action Manager es una solución de gestión de impacto establecida en un sitio web que reúne la evaluación de impacto B de B Lab, los 10 principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y los ODS.
	La propuesta permite a las empresas generar una autoevaluación dinámica, benchmarking y visibilizar las oportunidades de mejora en su desempeño.
<b>Enfoque metodológico</b>	Está estructurado como una serie de módulos, iniciando con un módulo de referencia que permite a las empresas establecer un punto de partida, y continúa con un módulo por cada ODS, cada módulo está estructurado en subsecciones y presenta una serie de preguntas diseñadas para proponer acciones concretas, de manera que las empresas mejoren su impacto, además, la herramienta presenta un marco de desempeño para monitorear el progreso y compararlos internamente con otras empresas.
<b>Validación</b>	La metodología desarrollada permite la comparabilidad entre las empresas que hacen uso de la herramienta en relación con la categoría de la industria e industria en sí misma, lo cual hace posible medir el progreso de los ODS en organizaciones similares.
	La propuesta determina los ODS que tiene mayor relevancia para la empresa de acuerdo con la información integrada en cada indicador y la industria en la que se desarrollan. No establece preferencia para el cumplimiento de un ODS en particular, por lo cual, no genera un sesgo en darle mayor o menor prioridad.
<b>Impacto</b>	El impacto positivo que puede generar la plataforma está determinado por el interés y compromiso de las empresas de todos los sectores y tamaños que comiencen a medir su impacto y den seguimiento a concretar acciones que sumen al logro de los ODS.
	Específicamente en México, en donde el ecosistema de empresas que generan impacto social y económico a través de modelos de negocio innovadores no está regulado y tiene muchas áreas de oportunidad, el SDG Action Manager es un punto de partida, para que las empresas puedan conocer a fondo, estructurar y gestionar su contribución a los ODS.
<b>Innovación</b>	La plataforma concentra la evaluación de Impacto B, lo cual permite ser un punto de partida para concretar la certificación como empresa B y la adherencia al Pacto Mundial, además la contribución a los ODS está determinada por las características e industria en la que la organización se desarrolla.
	Los cuestionarios que integran la plataforma detallan a qué ODS corresponde cada reactivo, lo que permite tener claridad en el impacto de la empresa y su contribución en cada objetivo, además se presentan recomendaciones de las acciones que puede tomar la empresa para contribuir a un objetivo específico.
<b>Factores de éxito</b>	La propuesta asegura el posicionamiento de Sistema B no sólo en el ecosistema de organizaciones de triple impacto, sino como un instrumento de medición para organizaciones independientemente del tamaño, industria y nivel de maduración.
<b>Limitaciones</b>	El brochure oficial de la plataforma está en términos muy generales y no está disponible en los cinco idiomas que tiene la plataforma, lo cual no permite conocer la herramienta a fondo hasta que se realiza el registro y se indaga en la herramienta.
	Los indicadores no tienen una metodología clara en cuanto a la ponderación de los datos dentro de cada ODS, lo cual es una clara área de oportunidad para una mayor comprensión, confiabilidad y validez. Sin embargo, la metodología de Sistema B es reconocida a nivel internacional.
	Las respuestas a cada reactivo sólo pasan por un proceso de verificación si la empresa evaluada quiere obtener la certificación de Empresa B.
<b>Conclusión</b>	El SDG Action Manager es una herramienta para que empresas de todos los tamaños e industrias evalúen y midan su contribución a los ODS. Además, es una herramienta accesible para empresas que tienen poco conocimiento en sostenibilidad, así como para empresas que quieren fortalecer su estrategia de sostenibilidad y pueden fijarse metas ambiciosas. Ya que es una herramienta basada en la web, es dinámica y permite establecer recordatorios para las metas establecidas y representa el punto de partida para obtener la certificación como empresa B.
<b>URL de la práctica</b>	<a href="https://app.bimpactassessment.net/get-started/partner/ungc">https://app.bimpactassessment.net/get-started/partner/ungc</a>

<b>Título: SDG Compass</b>	
<b>Autor(es): Global Reporting Initiative (GRI), Pacto Mundial de las Naciones Unidas y World Business Council for Sustainable Development (WBSD)</b>	
<b>Tipo de documento</b>	Guía para la acción empresarial en los ODS
<b>Grupo meta</b>	Se enfoca en las grandes empresas multinacionales. También anima a las pequeñas y medianas empresas, así como a otras organizaciones, a utilizarlo como una fuente de inspiración y adaptarlo según sea necesario.
<b>Objetivo</b>	Guiar a las empresas sobre cómo pueden alinear sus estrategias y medir y gestionar su contribución a los ODS.
<b>Introducción</b>	El SDG Compass busca guiar a las empresas sobre cómo pueden alinear sus estrategias, medir y gestionar su contribución a los ODS. La guía desarrolla cinco pasos para orientar a las empresas a maximizar su contribución a los ODS.
	Fue desarrollada por GRI, Pacto Mundial y el World Business Council for Sustainable Development (WBCSD).
<b>Enfoque metodológico</b>	La guía se basa en el reconocimiento de la responsabilidad de todas las empresas de cumplir con la legislación pertinente, respetar los estándares mínimos reconocidos internacionalmente y respetar los derechos universales, independientemente del tamaño, sector y lugar de operación.
	La guía está desarrollada en cinco pasos y cada paso se apoya de una propuesta metodológica.
	1. Entendiendo los ODS
	2. Definiendo prioridades
	3. Establecimiento de objetivos
	4. Integrando los ODS y las prioridades establecidas
<b>Validación</b>	5. Reportando y comunicando
	La metodología se apoya de un inventario de indicadores, lo cual asegura que, si se implementa basado en su propuesta, serán indicadores con relevancia regional, asimismo, se asegura la comparabilidad entre empresas que miden su desempeño con los mismos indicadores.
	Las propuestas inventariadas para la selección de indicadores aseguran su idoneidad porque proveen medidas robustas, validas y confiables.
<b>Impacto</b>	Por otro lado, supone eliminar la brecha de desempeño entre el desempeño actual de las empresas y el desempeño requerido para hacer frente a las necesidades globales, lo cual se está volviendo un enfoque más común para el establecimiento de objetivos.
	La propuesta está enfocada a empresas trasnacionales con estrategias de sostenibilidad maduras y ambiciosas. Las etapas propuestas por el SDG Compass son similares a los procedimientos de trabajo para diseñar una estrategia de sostenibilidad, pero constituye el inicio para construir una agenda más amplia, lo cual puede representar un punto de partida más complejo para empresas que tiene un nivel de maduración temprano en temas de sostenibilidad.
<b>Innovación</b>	Cuenta con un inventario en línea sobre indicadores comerciales, cada indicador enlistado está ligado a un ODS específico y vinculado a un recurso metodológico, que permite a las empresas adoptar estándares válidos y reconocidos, así como definir prioridades similares de acuerdo con las tendencias de su industria.
<b>Factores de éxito</b>	La propuesta está diseñada para ajustar y alinear la metodología de acuerdo con el rumbo de la empresa, según sus prioridades y objetivos establecidos. La finalidad de la propuesta no se limita a cubrir las operaciones de la empresa, sino abrir oportunidades para mejorar en toda la cadena de valor y se apoya de diversos indicadores, con el fin de construir e incidir en una propuesta integral de sostenibilidad que permita atraer inversiones, estimular el desarrollo organizacional y establecer mejores relaciones con sus grupos de interés.
<b>Limitaciones</b>	La propuesta metodológica tiene varios obstáculos para su autogestión, gran parte de la determinación de los ODS a impactar se basan en el modelo lógico, y una vez que se avanza en la metodología se incrementa el nivel de dificultad, ya que se podría inclinar a dar prioridad al ámbito ambiental, más que el social y económico y no trabajar la sostenibilidad de forma integral.
	El último paso de la metodología propuesta por SDG Compass plantea comunicar y reportar continuamente sobre el progreso frente a los ODS, con lo cual la empresa tendría que buscar la creación de valor y no limitarse a la mejora de la reputación, en este sentido, es posible que las organizaciones incidan en prácticas que prioricen la mejora de imagen y no el sentido profundo de las prácticas de sostenibilidad.
<b>Conclusión</b>	Las cinco etapas en las que se desarrolla el SDG Compass permite visibilizar los impactos positivos de las empresas en la cadena de valor, asimismo, permite dar cuenta de aquellos retos y oportunidades a los que es preciso frente para contribuir al desarrollo sostenible de la región en la que operan o influyen sus operaciones.
	La herramienta permite a las empresas que la implementen usar un lenguaje común para reportar y comunicar sus estrategias de sostenibilidad.
<b>URL de la práctica</b>	<a href="https://sdgcompass.org/">https://sdgcompass.org/</a>

<b>Título: Global Reporting Initiative (GRI)</b>	
<b>Autor(es): Global Sustainability Standards Board (GSSB)</b>	
<b>Tipo de documento</b>	Estándares GRI
<b>Grupo meta</b>	Organizaciones de cualquier tamaño, tipo, sector o ubicación geográfica que quieran informar de sus impactos en relación con los temas que abordan.
<b>Objetivo</b>	Establecer requerimientos para generar informes y presentar la información que permita reconocer las contribuciones de las empresas en el alcance del desarrollo sostenible.
<b>Introducción</b>	La elaboración de informes de sostenibilidad, promovida por los Estándares GRI, es una práctica que consiste en la elaboración de informes públicos sobre los impactos económicos, ambientales y sociales de las organizaciones y, por ende, sus contribuciones (positivas o negativas) a los objetivos de desarrollo sostenibles. Crean un lenguaje común para que las organizaciones, tanto grandes, como pequeñas, ya sean privadas o públicas, puedan informar sobre sus impactos en materia de sostenibilidad de forma coherente y fidedigna.
<b>Enfoque metodológico</b>	El punto de partida para el uso de los estándares es el GRI 101, que junto con el GRI 102 Y GRI 103 forman parte de los estándares universales, los cuales aportan información contextual para las organizaciones, así como sobre el enfoque de gestión de cada tema material, respectivamente.
	Las series 200, 300 y 400 están compuestas por diversos estándares temáticos que se utilizan para presentar información sobre los impactos de una organización con respecto a temas económicos, ambientales y sociales.
	Se puede utilizar una selección de estándares temáticos, o parte de su contenido, para presentar información específica sin preparar un informe de sostenibilidad.
<b>Validación</b>	La metodología GRI es de las más usadas para la elaboración de reportes de sustentabilidad, además se encuentra alineada de forma relevante a los ODS, por ello, resulta una guía para que las empresas puedan alinearse a los ODS y tener evidencia de ello.
<b>Impacto</b>	Se encuentran dirigidos a todo tipo de empresas u organizaciones que busquen medir sus resultados e impactos, ya sea positivos o negativos, al entorno en el que se desarrolla. Además, la forma en la que se encuentran estructurados permite que su utilización se adapte a las características, condiciones y necesidades de cada empresa u organización.
	Actualmente, son el máximo referente en medición de resultados e impacto alineados a los ODS.
<b>Innovación</b>	Son los pioneros en la medición de triple impacto, a partir de su lanzamiento la medición de los resultados e impactos sociales y ambientales comenzaron a tener la relevancia que hasta entonces había tenido sólo la dimensión económica.
<b>Factores de éxito</b>	La integralidad que proponen en la medición de resultados e impacto los posiciona como el máximo referente en la materia. Lo que les ha valido para ser usados además como ejemplo en la construcción de nuevos estándares que basan su enfoque en ellos.
	Otros de los factores es la flexibilidad para su uso, ya que, si bien contiene numerosos capítulos e indicadores, en cada uno de ellos promueve que las empresas y organizaciones hagan un uso adaptado de los mismos, de manera que se responda a sus propias necesidades.
	Por último, es constante su actualización en torno a las tendencias internacionales en materia de sostenibilidad.
<b>Limitaciones</b>	En casos en los que las organizaciones apenas empiezan a adentrarse en temas de sostenibilidad y a delinear sus enfoques, los términos utilizados por los estándares suelen parecer demasiado técnicos para entenderse, esto, a la falta de datos cuantitativos y cualitativos para cumplir con la información solicitada puede desalentar su uso e integración.
<b>Conclusión</b>	La herramienta proporciona un marco que integra los problemas globales y las posibles soluciones consideradas en los ODS, dicho marco es aplicable para la generación de informes de sostenibilidad que recuperen de forma transparente los impactos de las organizaciones. De esta manera, es posible tener un espectro amplio de comparaciones que enriquezca el panorama de competitividad, apoyando la inversión responsable y la formulación de políticas que sean específicas para contribuir de forma significativa al cambio hacia un futuro sostenible. Asimismo, a ser uno de los estándares más utilizados a nivel mundial, genera una base de información significativa en materia del desempeño que presentan las organizaciones y empresas, elemento clave para promover estrategias enfocadas en el logro de los ODS.
<b>URL de la práctica</b>	<a href="https://www.globalreporting.org/">https://www.globalreporting.org/</a>



## HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Entre los principales retos que enfrentamos como humanidad se encuentra la coordinación de agendas para hacer frente al logro de los ODS, de ahí que uno de estos objetivos se enfoque en las alianzas estratégicas, estas alianzas requieren como condición básica que cada sector comprenda el potencial de acción frente a su propia sostenibilidad y la sostenibilidad de todas y todos. En este sentido, la existencia de estándares específicos como los ya presentados, juegan un papel clave, ya que permiten construir este piso común en materia de desarrollo y avance del sector.

Como se pudo observar, la oferta de estándares se ha incrementado en concordancia con la necesidad de comprender nuestros impactos y los impactos que distintos sectores, industrias están teniendo en la calidad de vida de esta y las futuras generaciones, en armonía con el planeta y su biodiversidad. Algunas tienen mayor flexibilidad, al punto de ser consideradas principalmente guías, referentes para la incorporación de una agenda de Responsabilidad Social y alineación con los ODS, sin embargo, hay una clara convergencia en estas agendas, con sus fortalezas y áreas de oportunidad, pero todas encaminadas a integrar estos enfoques en la gestión de los negocios y de las organizaciones.

No obstante, el Global Reporting Initiative (GRI) es por varias razones ya explicadas, uno de los mayores referentes, incluso un referente sobre el que se han construido otras propuestas. Esto permite contar con una base común de información de desempeño de distintos sectores, así como su evolución, lo cual es de enorme utilidad para la toma de decisiones en torno a buenas prácticas que impulsen un desarrollo sostenible.

Finalmente, consideramos relevante fomentar el mayor uso de estos estándares, sobre todo esfuerzos como el que promueve Empresas B, ahora en alineación con el Pacto Mundial, para incidir en aquellos sectores como las PyMES, ya que en muchos países de América Latina y del mundo, estas representan hasta el 70 por ciento de la generación del empleo, no necesariamente las de mayor impacto ambiental, sin embargo, sí social, al enfrentar enormes retos culturales, de paradigma de lo que implica hacer negocios, de regulaciones insuficientes, de baja transparencia en el cumplimiento de los derechos humanos. En ese sentido, es importante analizar de qué manera podemos impulsar políticas públicas que generen una mayor adopción de estos estándares en las pequeñas y medianas empresas.

## Bibliografía

- B Lab. SDG Action Manager. Sitio web oficial: <https://app.bimpactassessment.net/get-started/partner/ungc>
- Ernest & Young Global Limited. (2015). ¿Cómo pueden contribuir las empresas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible? Ciudad de México: EY.
- Global Sustainability Standards Board. Estándares GRI. Sitio web oficial: <https://www.globalreporting.org/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2015). Plantilla de buenas prácticas: <http://www.fao.org/3/a-as547s.pdf>

Pacto Mundial de las Naciones Unidas. SDG Compass. Sitio web oficial: <https://sdgcompass.org/>

Paternoster, A. (2011). Herramientas para medir la sostenibilidad corporativa. Universidad Politécnica de Catalunya.

Plasencia, J. (2018). Modelos para evaluar la sostenibilidad de las organizaciones. Estudios Gerenciales, 63-73.

## Índice de Derechos Humanos (IDDHH): una propuesta para la difusión y monitoreo de la Agenda 2030 en la Ciudad de México

José Pablo Aretia Ruiz<sup>1</sup>

### Introducción

En el año 2011, tuvo lugar una reforma Constitucional de gran calado: el reconocimiento de los Derechos Humanos (DD.HH.) en la Carta Magna Mexicana, estableciendo la obligatoriedad del Estado y de todas las autoridades que lo conforman, de “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 2020, art. 1º).

El desarrollo, en sus diferentes vertientes teóricas o conceptuales, incluyendo el económico, el humano, o el social, pueden considerarse integrados en la visión del Desarrollo visto como un Derecho Humano, como señala la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986.

Como autoridades obligadas por la Constitución Federal, las entidades federativas y la Ciudad de México también presentan estas obligaciones en materia de DD.HH. De forma particular, la Ciudad de México aprovechó su reforma política para constituirse y asumirse como una “Ciudad de Derechos”, explicitando su contenido y perspectiva de Derechos Humanos en su Carta Magna, incluyendo sus principios rectores (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

Asimismo, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o Agenda 2030 “se puede ubicar como una Agenda de Derechos Humanos” (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019) ya que se encuentran basados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Entonces, se puede deducir que procurar avances en los ODS implica también trabajar hacia la concreción y realización de los Derechos Humanos, y por ello el Estado mexicano debe aplicar recursos con “eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez” (CPEUM, art. 134) en políticas públicas de alto impacto. Para ello, son imprescindibles el monitoreo y la evaluación, basados en datos y evidencia, en concordancia con los métodos de Presupuesto Basado en Resultados utilizados en la actualidad.

Con la finalidad de promover la armonización de la distribución del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México con los planteamientos de su Constitución, Aretia (2020b) desarrolló un número índice elaborado a partir de información oficial del INEGI y basado en la teoría de los DD.HH., que puede utilizarse para el monitoreo de sus avances así como dar seguimiento a algunas de las metas contempladas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. La metodología del índice es la que se desarrolla a continuación.

<sup>1</sup> Lic. en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, y Maestro en Economía por el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional. Jefe de Departamento de Auditoría Administrativa en la Contraloría Interna Municipal de Atizapán de Zaragoza, México. pabloaretia@comunidad.unam.mx/josepabloaretia@gmail.com

## Base Teórica: El Enfoque de Políticas Públicas basadas en Derechos Humanos

Durante la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos entre el 14 y el 25 de junio de 1993 en Viena, se estableció la necesidad de establecer programas de políticas públicas de DD.HH. en los Planes Nacionales (punto 71) y de contar con un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (punto 98) (Vázquez y Delaplace, 2011).

El “Enfoque de Derechos” o Rights based approach, fue impulsado por las Agencias Internacionales de Cooperación para el Desarrollo en los años 90. Es un marco conceptual y ético, normativa y operacionalmente basado en los DD.HH., también teóricamente sustentado en el modelo de las libertades y funcionamientos de Amartya Sen, centrándose en las personas y en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los Estados (Alza Barco, 2014), incluyendo aquélla de tomar medidas.

Este enfoque posee tres elementos principales: los derechos, las obligaciones y los principios transversales (Vázquez y Delaplace, 2011; Alza Barco, 2014), que deben ser incorporados a lo largo del ciclo de las políticas públicas.

El primer paso es la delimitación de los derechos, partiendo del reconocimiento del derecho y sus estándares en el Derecho Internacional de Derechos Humanos, considerando la revisión más exhaustiva posible de los instrumentos jurídicos nacionales, internacionales y jurisprudenciales en la materia, así como su contenido mínimo respecto de:

- “Disponibilidad. - garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población.
- Accesibilidad. - que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) a todas las personas, sin discriminación alguna.
- Calidad. - que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.
- Adaptabilidad. - que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un DH tenga la flexibilidad necesaria para que pueda ser modificado, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales variados.
- Aceptabilidad. - que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión” (Vázquez y Delaplace, 2011, p. 43).

El segundo paso consiste en identificar las obligaciones del Estado, que pueden ser de respeto, protección o de realizar o hacer efectivos, como se señaló previamente.

Finalmente, el tercer paso consiste en la incorporación de los principios transversales, que se presentarán, en su mayoría, de forma enumerativa (Alza Barco, 2014, Secretaría

de Gobernación, 2014; Vázquez y Delaplace, 2011):

1. Igualdad y no discriminación.
2. Participación ciudadana.
3. Coordinación y articulación entre niveles y órdenes de gobierno.
4. Cultura de derechos humanos: se refiere a la sensibilización y a la promoción de una cultura de exigibilidad de DD.HH. entre la población, así como la capacitación de todos los servidores públicos en DD.HH. y la adopción transversal del enfoque en políticas y presupuestos con enfoque de derechos.
5. Acceso a mecanismos de exigibilidad.
6. Progresividad y no regresividad: principio que prohíbe que el Estado pueda retroceder un nivel previamente alcanzado del derecho humano.
7. Principio Pro Personae: es una fórmula de interpretación jurídica que obliga a la autoridad a aplicar la norma que garantiza la más amplia protección o, visto de otra forma, el estándar más alto o menos limitativo.
8. Transparencia y rendición de cuentas.
9. Máximo uso de recursos disponibles: Se deben utilizar todos los recursos de manera óptima, para que la falta de presupuesto no constituya una violación a los DD.HH. por omisiones del Estado. También considera favorecer a los grupos en mayores situaciones de vulnerabilidad.
10. Mecanismos de evaluación: utilización de indicadores de DD.HH., para conocer los avances, resultados y estado actual de los DD.HH. (seguimiento).

Cabe puntualizar que los DD.HH. son también indivisibles e interdependientes, lo cual quiere decir que “no pueden separarse o fragmentarse unos de otros” y que “están vinculados entre ellos” (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016, p. 10).

Una vez sintetizado el Enfoque Basado en Derechos Humanos, brevemente se aborda por qué no se utilizaron otros índices, como aquéllos relacionados con la medición institucional de la pobreza en nuestro país o el Índice de Desarrollo Humano.

## La inadecuabilidad de los índices de pobreza institucionales

Los esfuerzos institucionales relacionados con la medición de la pobreza en nuestro país son diversos, pero tienen un conjunto de características, que, en general, y desde el marco teórico previamente señalado, los hace inadecuados para su utilización en la medición de los DD.HH., que debe considerar el referente teórico puesto que medir por sí mismo es una acción de política pública. Los índices de Rezago Social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el índice de Desarrollo Social del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de la Ciudad de México (EvalúaCDMX), Índice de Marginación Urbana del Consejo Nacional de Población (CONAPO), y el Índice Absoluto de Marginación (CONAPO) son inadecuados por los siguientes motivos (Aretia, 2020a):

1. Muy limitada cobertura de temas, tanto en los DD.HH. como en sus atributos, y uso de pocos indicadores, que suelen ser repetitivos entre los índices;
2. La medida resumen es incapaz de dar seguimiento a sus indicadores, o tienen una difícil interpretación: puesto que sus metodologías parametrizan los indicadores con

relación a su distribución estadística (medias y desviaciones estándar), las medidas resumen establecen una posición o clasificación, pero respecto del conjunto de datos, y no reflejan la posición o nivel de logro respecto de los niveles que serían considerados como deseables (normativos) o como objetivos, metas de una intervención o una política. Si acaso, el seguimiento se podría verificar únicamente por medio de los indicadores de forma individual, pero mostrarían un panorama sumamente limitado. El único índice de entre los mencionados que exenta lo anterior es el Índice Absoluto de Marginación de CONAPO.

3. Son metodológicamente incapaces de reflejar la indivisibilidad e interdependencia entre los DD.HH. a los que aluden, pues la medida resumen es una combinación lineal (suma ponderada) en la que los valores altos pueden “sustituir” valores bajos, lo cual influye especialmente si son las variables con mayor varianza.

4. Presencia limitada de los principios transversales, particularmente el principio pro personae, pues, al centrarse en el concepto de pobreza, se establecen estándares bajos y no los más amplios o los deseables desde el aspecto normativo.

5. Desagregación limitada e información inoportuna: de todos los índices, el más desagregado ha sido el Índice de Desarrollo Social de EvalúaCDMX, que se calculó al nivel de manzana urbana. Los demás índices se han generado para la escala mínima de Área Geoestadística Básica, que, por decir un ejemplo, en el caso de la Ciudad de México no guarda correspondencia con las escalas geográficas empleadas en la gestión de políticas como el Presupuesto Participativo, que se realiza a nivel Colonia y Pueblo Originario (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2010; Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 2019). Asimismo, las fuentes de información carecen de oportunidad, pues el panorama estadístico se congela cada cinco o diez años en vez de resultar naturalmente de los procesos de gestión.

## ¿Y el Índice de Desarrollo Humano (IDH)?

La simplicidad del IDH permanece, hasta la fecha, como una de sus mayores fortalezas, lo cual ha permitido una fuerte divulgación y aplicación en las esferas nacional e internacional, y a su popularidad mundial (López-Calva et al., 2006) particularmente, a través del trabajo institucional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Sin embargo, desde su primer informe (PNUD, 1990) ante el complejo fenómeno de la medición del desarrollo, ha recurrido a la definición de los estándares desde una perspectiva relativa, es decir, midiendo la distancia entre los niveles de logro alcanzados de la *i*-ésima observación respecto de los niveles de logro más altos en la población o muestra, que a nivel internacional son los países, y, en México, representan las entidades federativas y los municipios.

La naturaleza relativa de la medición es algo que permanece hasta el último informe del Desarrollo Humano 2010-2015 (PNUD, 2019) que, sin embargo, contó con la novedad de que los cálculos para ambos años fueron comparables entre sí, debido a la utilización de los mismos valores máximos y mínimos, obtenidos de los referentes internacionales empleados en la Actualización Estadística de 2018.

No obstante, la fortaleza del IDH, que es su simplicidad y el uso de pocos indicadores, se convierte en una debilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos, pues ésta requiere, como se ha señalado, llevar un seguimiento de cada Derecho y de sus atributos, con tal de identificar medidas puntuales que ayuden a solventar las deficiencias detectadas particularmente en los atributos de disponibilidad, calidad y accesibilidad<sup>2</sup> de los medios que permiten el ejercicio de un Derecho Humano, por ejemplo, la vivienda y el agua, que, si acaso, podrían considerarse presentes en el IDH de forma indirecta.

Entonces, es necesario contar con una reunión de indicadores que permita dar un seguimiento más integral, a la vez que puntual, a los Derechos Humanos en su conjunto, razón por la cual se presenta el índice desarrollado por Aretia (2020b) que se desarrolla en las siguientes secciones.

## Paso 1. Determinación del Contenido del IDDHH

Como lo marca el Enfoque de Políticas Públicas Basado en Derechos Humanos, se partió de una revisión del *ius corpus* que, por cuestiones de tiempo, se centró en lo establecido por la Constitución Política de la Ciudad de México, siendo la Ciudad de México el ámbito para el cual se diseñó específicamente el Índice, y recurriendo, simultáneamente, al principio de jerarquía jurídica, por lo que sus disposiciones no podrían ser contrarias respecto a los planteamientos constitucionales de la federación.

El resultado fue la identificación de treinta y cinco Derechos Humanos, tanto Civiles y Políticos, como Económicos, Sociales y Culturales. Tomando en cuenta, entonces, que se requería medir los Derechos Humanos planteados en la Constitución local, se siguió con la revisión de números índices aplicados a nuestro país, entre ellos algunos de los referidos, pero también otros índices como el Índice de las Ciudades Prósperas del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en sus versiones básica y extendida, para establecer el universo de indicadores disponible, que reflejaría, a su vez, el universo estadístico prevaleciente.

Posteriormente, se realizó una clasificación de los indicadores hallados, que fueron organizados de manera temática para coincidir con los Derechos reconocidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, pero también, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que, como se indicó en la Introducción, incorporan la teoría de los Derechos Humanos. Una vez realizado lo anterior, se hizo un perfil de cada uno de los indicadores, de factibilidad, primero, y de coherencia/congruencia, en segundo lugar.

El análisis de factibilidad tuvo como objetivo la determinación de cuáles de los indicadores contenidos en los índices revisados se podía utilizar. Dado que el propósito con el cual se realizó la medición de los DD.HH. era poder guiar la distribución del Presupuesto Participativo, que funciona en la escala geográfica de las Colonias y Pueblos en que se divide la Ciudad de México, los indicadores debían poder representar información en

<sup>2</sup> En este sentido no se consideran los atributos de aceptabilidad y adaptabilidad bajo el supuesto de que, como atributos de los medios, aluden a cuestiones más de forma que de fondo, mientras que el índice, aunque recurre a algunas formas (medios) convencionales, se centra en las implicaciones que poseer o no un determinado medio tiene para el goce de un derecho.

dicha escala geográfica. Naturalmente, esto desechó los indicadores de representatividad nacional o entidad federativa, pues el nivel mínimo de agregación, en cualquier caso, debía ser municipal (alcaldía, tratándose de la Ciudad de México). Este análisis, que se presenta en el cuadro 2, también permitió la identificación de la oportunidad o frecuencia de nuevos datos así como de sus fuentes de información.

**Cuadro 2. Caracterización de indicadores presentes en los índices de desarrollo examinados**

Indicador	Se usó para hacer el índice a nivel	¿Existe para México?	¿A qué nivel de desagregación?	Institución Responsable	Fuente	Frecuencia	1er dato	Último dato	¿Es factible?
I1	Manzana / CyPO	Sí / No	Manzana / CyPO	Varios (ej. INEGI)	Varios	Variable (ej.: 10 años actualizable con Intercensal)	t <sub>0</sub>	t	Sí (1) / No (0)
	AGEB		AGEB						
	Municipio		Municipio						
	Entidad Federativa		Entidad Federativa						
	País		País						

Fuente: Aretia (2020b).

Tras realizar el análisis de factibilidad, se efectuó el análisis de coherencia/congruencia, que también podría denominarse análisis de caracterización de Derechos Humanos. En él se buscó verificar la utilización del indicador en los trabajos institucionales de Derechos Humanos, en la escala local (entidad federativa), nacional e internacional, así como la determinación de los atributos relacionados que representaría el indicador en cuestión. También se conservaron algunos indicadores factibles que no se pudo fincar a un atributo específico como proxy de los atributos subrepresentados de entre los demás indicadores del Derecho correspondiente.

**Cuadro 3. Caracterización de los indicadores seleccionados en torno a los trabajos institucionales de DD.HH.**

Indicador examinado	¿Qué atributo muestra del Derecho?			Escala del documento referente de DD.HH.						¿Se usó en alguno de los trabajos revisados)
				Entidad Federativa		Nacional		Internacional		
	ACC <sup>a</sup>	CAL	DIS	Informe de Avance en el Cumplimiento de los Derechos Sociales (2014)	Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2016)	Informes Diagnóstico de Derechos Sociales (2018)	Sistema de Información de Derechos Sociales (2019)	Protocolo de San Salvador (2015)	Indicadores PNUD (2012)	
I1	{0,1} <sup>b</sup>	{0,1}	{0,1}	Y <sup>c</sup>	Y	Y	Y	Y	Y	ΣY

a\_ Atributos del Derecho Humano: ACC = Accesibilidad; CAL = Calidad; DIS = Disponibilidad.

b\_ El 1 verifica si el indicador puede estar asociado a un atributo específico del Derecho Humano.

c\_ Y refiere al número de temas (DD.HH.) en los que los documentos revisados refieren indicadores similares.

Fuente: Aretia (2020).

Fuente: Aretia (2020).

## Paso 2: Determinación de la Estructura del IDDHH

A partir de los análisis previos, se obtuvo un conjunto de indicadores que serían contemplados en el Índice de Derechos Humanos, que fueron agrupados de forma complementaria, según la escala geográfica y los atributos que representan, como se muestra en los cuadros 4 y 5, de manera que, donde un indicador fuera insuficiente para representar adecuadamente los atributos de un Derecho, otro indicador de otra escala geográfica pudiera compensar el déficit correspondiente.



## Cuadro 4. Estructura del IDDHH por nivel de Agregación del indicador

Indicadores Seleccionados							
Componente Manzana		Componente Colonia	Componente Alcaldía (Municipal, en términos de la agregación de la información estadística)				
$I1^a$	...	$Ij$	...	$I_n$	...	...	$I_k$

a\_  $I_i$  refiere al indicador uno, indicador  $j$ -ésimo ... indicador  $n$ -ésimo ... indicador  $k$ -ésimo.

Fuente: Aretia (2020b).

### Paso 3: Cálculo del IDDHH

Los indicadores tipo seleccionados fueron actualizados respecto a las normas y estándares de Derechos Humanos contemplados por la Ciudad de México, de manera que cada indicador estuviera parametrizado entre 0 y 1 respecto de la más amplia protección del derecho, en cada uno de sus atributos<sup>3</sup>, y su cálculo se realizó a nivel manzana, Colonia y/o Pueblo Originario, Alcaldía y Ciudad de México, a partir de los microdatos del Censo de Población y Vivienda 2010 mediante la fórmula:

$$IDDHH_i(I_{1i} \dots I_{ki}) = \sqrt[k]{(I_{1i})(\dots)(I_{ki})} = \prod_{j=1}^k I_{ji}^{\frac{1}{k}} \quad (1)$$

La fórmula 1 es una media generalizada de medias generalizadas, donde  $i$  representa la unidad territorial, y  $j$  hace referencia al  $j$ -ésimo indicador de los  $k$  (53) indicadores que lo conforman. Esta fórmula de cálculo refleja adecuadamente los principios de indivisibilidad e interdependencia de los DD.HH., y se interpreta como la probabilidad promedio de que una persona cumpla con los criterios de DD.HH. planteados en los indicadores.

El índice cumple con todas las propiedades deseables en un índice de desarrollo (López-Calva et al., 2006), a saber: simetría en dimensiones, simetría en personas, replicación invariante, monotonicidad, homogeneidad lineal, normalización, simetría consistencia de subgrupos, continuidad, consistencia de subgrupos y, también, sensibilidad ante la distribución (desigualdad).

### Paso 4: Resultados

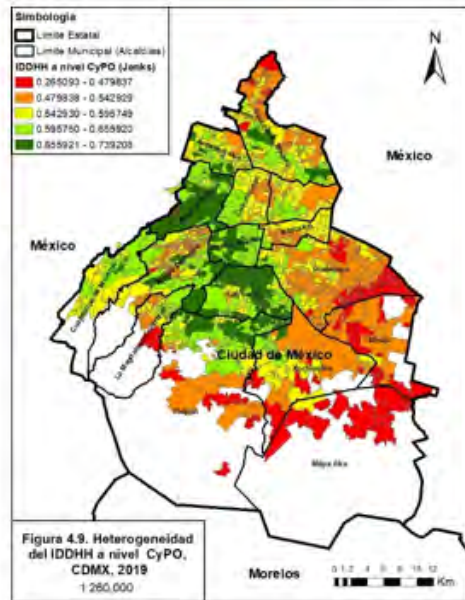
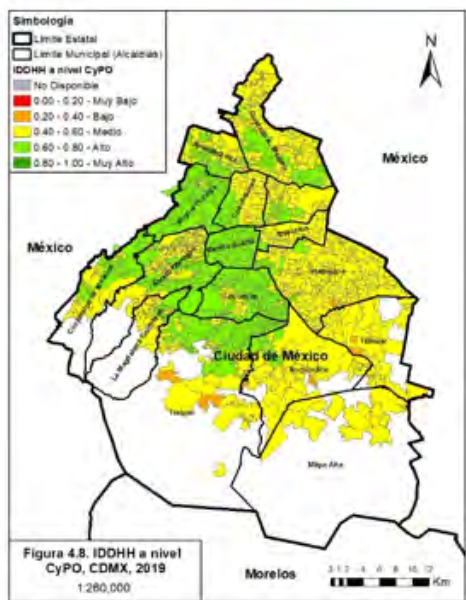
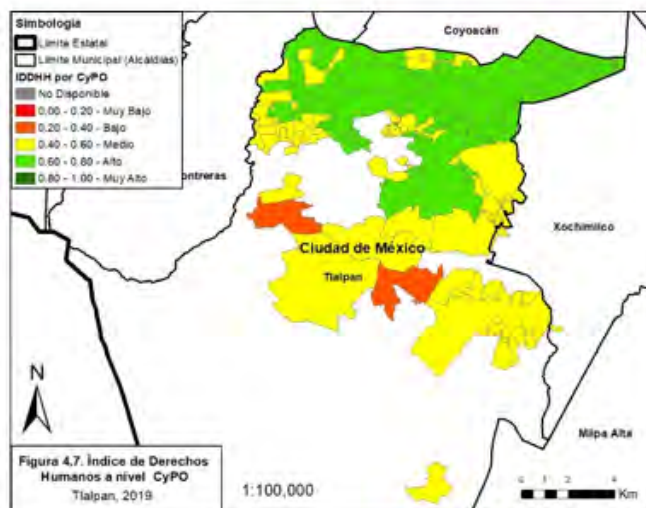
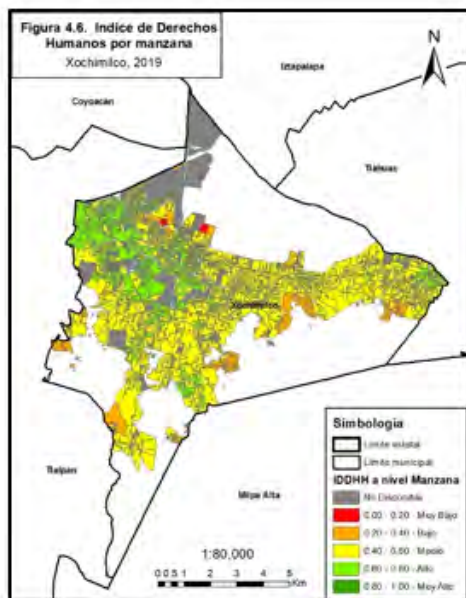
Las figuras 1 a 4 demuestran la aplicabilidad del índice a la Ciudad de México, desde el nivel de manzana y Colonia y Pueblo Originario, mostrando el nivel de manzana en Xochimilco, y de Colonia y Pueblo Originario a nivel de Tlalpan, y de la Ciudad de México, desde la perspectiva normativa, es decir, la medición propiamente hablando, desde la perspectiva normativa, pero también desde la perspectiva relativa, como los demás índices. Los resultados de la medición se muestran en la Figura 5.

Asimismo, se demostró la funcionalidad del IDH como un parámetro sencillo o sintético, pero también la utilidad del IDDHH con un conjunto de estándares más altos, que se reflejan en los valores sistemáticamente más bajos, que representan áreas de oportunidad

<sup>3</sup> Para conocer a detalle dicha parametrización o estandarización, se sugiere revisar Aretia (2020).

para el desarrollo en la Ciudad.

**Figuras 1-4. Aplicabilidad del IDDHH a la medición del desarrollo**



Fuente: Aretia (2020b).

Figura 5. Resultados del cálculo del IDDHH en la CDMX, diversas escalas geográficas

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
IDDHH_Mza	64,782	.5648883	.0822644	.1651861	.761212
IDDHH_CyPO	1,815	.5725709	.0690009	.2650931	.7392076
IDDHH Mun	16	.5673909	.0550679	.4521127	.6532643
IDDHH_CDMX	1	.5603292	.	.5603292	.5603292

Fuente: Aretia (2020b).

Figura 6. Análisis de regresión entre el IDDHH y el IDH

. reg IDDHH\_Mun IDHM\_2015

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	16
Model	.031405141	1	.031405141	F(1, 14)	=	31.22
Residual	.014081984	14	.001005856	Prob > F	=	0.0001
Total	.045487125	15	.003032475	R-squared	=	0.6904
				Adj R-squared	=	0.6683
				Root MSE	=	.03172

IDDHH_Mun	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
IDHM_2015	1.04383	.1868088	5.59	0.000	.6431649 1.444495
_cons	-.3168592	.1584481	-2.00	0.065	-.6566967 .0229782

. tsset CVEMUN

time variable: CVEMUN, 2 to 17  
delta: 1 unit

. estat dwatson

Durbin-Watson d-statistic( 2, 16) = 2.326767

. imtest, white

White's test for Ho: homoskedasticity

against Ha: unrestricted heteroskedasticity

chi2(2) = 3.47

Prob > chi2 = 0.1768

Fuente: Aretia (2020b).

Por último, el cuadro 6 muestra la relación entre 33 indicadores seleccionados que componen el índice y las metas de la Agenda 2030 (para los otros 20 ver Aretia, 2020b).

## Conclusiones

En 2011 tuvo lugar la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos. Entonces, se estableció la obligatoriedad del Estado de respetar, proteger y promover y garantizar aquéllos, para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias. No obstante, los índices institucionales de desarrollo no contienen la perspectiva teórica de los Derechos Humanos, por lo cual, considerando además que los Objetivos de Desarrollo Sostenible o Agenda 2030 también comparten dicha perspectiva como base, es necesario generar propuestas que permitan avanzar en el monitoreo y la evaluación de los objetivos planteados en las 169 metas de la Agenda, avanzando, simultáneamente, en la meta 17.19 y así, tener

**Cuadro 6. Indicadores del IDDDH según Derecho, Atributos y Metas de la Agenda 2030 relacionadas, nivel submunicipal**

Derecho Humano	Atributo	Indicador Manzanal / CyPO utilizado	Metas
Ingreso y patrimonio	Mixto	Patrimonio promedio respecto a línea de bienestar	1.4
Alimentación	Accesibilidad	Porcentaje de la población con refrigerador	1.4, 2.1, 2.2, 11.1
Salud	Accesibilidad	Porcentaje de la población con acceso a servicio médico	1.3, 3.7, 3.8
		Nivel promedio de la cobertura de los servicios médicos	1.3, 3.7, 3.8
Educación	Accesibilidad	Porcentaje de la población con Educación Normativa	1.3, 4.1, 4.2
		Grado promedio de escolaridad	1.3, 4.3, 4.4
	Calidad	Tasa de alfabetización	1.3, 4.4
Equidad de Género y Grupos en situación de vulnerabilidad	Accesibilidad	Equidad de género en el Logro Educativo	4.5, 4.6, 5.1, 5.2, 10.2, 10.3
		Equidad de género en la Participación Económica	5.2, 5.5, 8.5, 10.2, 10.3
		Equidad de género en el Acceso al Trabajo	5.2, 5.5, 8.5, 10.2, 10.3
		Acceso Juvenil al Trabajo o al Estudio	1.3, 1.4, 4.4, 8.5, 8.6, 10.2
Agua y saneamiento	Accesibilidad	Grado promedio de acceso al agua potable	1.4, 6.1, 11.1
		Porcentaje de la población con algún sistema de saneamiento con admisión de agua (SAA)	1.4, 6.1, 11.1
	Calidad	Porcentaje de la población con acceso a una fuente de agua potable mejorada	1.4, 6.2, 11.1
		Porcentaje de los SAA con conexión de agua	1.4, 6.2, 11.1
Energía	Disponibilidad	Porcentaje de la población con drenaje adecuado	1.4, 6.2, 11.1
		Mixto	Proporción de la población con acceso a energía eléctrica
Trabajo y Seguridad Social	Accesibilidad	Proporción de la población con acceso al trabajo	1.3, 8.5
	Calidad	Porcentaje de la población trabajadora mayor a 25 años y pensionada con acceso a seguridad social	1.3, 8.3, 8.5, 8.8, 10.4
Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs)	Accesibilidad	Proporción de la población con computadora	1.4, 9.c
		Proporción de la población con teléfono celular	1.4, 9.c
	Disponibilidad	Proporción de la población con acceso a Internet	1.4, 9.c
Vivienda	Accesibilidad	Porcentaje de la población que reside en sitio diseñado para vivir	1.4, 11.1
		Porcentaje de personas con durabilidad mínima en su vivienda	1.4, 11.1
	Calidad	Calidad promedio de la vivienda	1.4, 11.1
		Porcentaje de la población sin hacinamiento	1.4, 11.1
	Disponibilidad	Porcentaje de la población con cocina independiente	1.4, 11.1
		Porcentaje de la Población con Cuartos Multiusos suficientes	1.4, 11.1
Movilidad, Espacio y Via Pública	Accesibilidad	Densidad Poblacional	No Identificado
Cuidado	Disponibilidad	Relación de Población dependiente y no dependiente	No Identificado
Seguridad ciudadana e integridad personal	Accesibilidad	Probabilidad de no ser víctima de un delito	16.1

Fuente: Aretia (2020b).

En este sentido, el Índice de Derechos Humanos planteado por Aretia (2020b) introduce los referentes teóricos de los Derechos Humanos en la medición del Desarrollo, generando una alternativa que es consistente con el IDH, pero por su planteamiento normativo y su contenido propone estándares más altos y un espectro más amplio de temáticas sobre desarrollo, temáticas que el anterior no considera, explicitando temas como el ingreso, el agua y el saneamiento, la vivienda, medio ambiente, etc., cuyos indicadores

son totalmente útiles para el seguimiento/monitoreo puntual de la concreción de los estándares de Derechos Humanos y las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como para la evaluación de impacto y la difusión de la cultura de DD.HH. y la Agenda 2030.

## Referencias

- Alza Barco, C. (2014). El Enfoque basado en Derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las Políticas Públicas? en Burgorgue-Larsen, L., Maués, A. y Sánchez Mojica, B. E. (coords.). Derechos Humanos y Políticas Públicas Manual (pp. 51-78). Red Derechos Humanos y Educación Superior.
- Aretia, J. P. (2020a). Desigualdad regional desde una perspectiva de Derechos Humanos: Limitaciones de los Índices Oficiales de Pobreza en México. En De la Vega, S.; Rózga, R.E. y Hoyos, G. del C. (coords.). Factores críticos y estratégicos en la interacción territorial. Desafíos actuales y escenarios futuros. Volumen III. (pp. 433-454). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C., (coeds.).
- Aretia, J. P. (2020b). Índice de Derechos Humanos: Propuesta para la (Re)Distribución del Presupuesto Participativo y divulgación de la Agenda 2030 en la Ciudad de México. [Tesis de maestría no publicada]. Instituto Politécnico Nacional.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). Los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los Derechos Humanos.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019). La CNDH y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Consultado el 5 de junio de 2020 en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/CNDH-Agenda-2030-Desarrollo-Sostenible.pdf>
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020).
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2019).
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2010).
- López-Calva, L., Rodríguez-Chamussy, L. y Székely, M. (2006). Introducción. En López-Calva, L. y Székely, M. (comps.). Medición del Desarrollo Humano en México (pp. 15-47). México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990). Desarrollo Humano Informe 1990. Colombia: Tercer Mundo Editores, S. A.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local.
- Secretaría de Gobernación (2014). Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales. Programando con perspectiva de derechos humanos en México.
- Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción. En SUR Revista Internacional de Derechos Humanos, 8(14), 35-66.



## Intervenciones hacia el desarrollo sostenible bajo un marco de resultados; el caso del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023

Juan Manuel Galarza Tohen<sup>1</sup>

### Antecedentes

El 25 de septiembre de 2015, 193 Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tomaron una decisión histórica al adoptar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Ésta establece líneas de acción para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad, hacer frente al cambio climático y encaminar de manera conjunta y firme a la población hacia un planeta más próspero, inclusivo y sostenible, sin que nadie quede atrás.

A cinco años de su adopción, y ante los impactos que está ocasionando la COVID-19 en la salud y economía mundial, es responsabilidad de los gobiernos analizar y evaluar las políticas implementadas para identificar el estado del progreso hacia los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y si los resultados también benefician a las poblaciones más vulnerables. Pues, las decisiones que se tomen ahora para enfrentar los retos agudizados por la crisis, en materia de desarrollo económico, social y ambiental tendrán repercusiones a largo plazo.

Con la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) que precedieron a los ODS, se observó que, a pesar de que se hayan alcanzado algunos de los objetivos de desarrollo planteados a nivel de los países, el análisis de los resultados en el ámbito local reveló una gran disparidad, así como rezagos persistentes en ciertas regiones. Una importante lección aprendida de ello ha sido que la definición y la búsqueda del alcance de objetivos de desarrollo requieren del involucramiento pleno de los actores locales.

Estos son determinantes para caracterizar problemas específicos y asegurar una apropiación de las estrategias para su atención, elementos claves para avanzar en cada territorio -según sus particularidades- hacia el desarrollo sostenible de una agenda común. Por ello, en el marco de la implementación de la Agenda 2030, muchos gobiernos han buscado promover la importancia de la “localización” de los ODS, entendida como el proceso de contextualización y atención a la medida de los retos que se presentan en cada contexto territorial.

Dada su posición única y privilegiada, debido a su cercanía con las personas, los gobiernos subnacionales son determinantes para la identificación de necesidades específicas y la definición de estrategias a la medida, tomando en cuenta sus intereses y su capacidad de incorporar a otros actores del territorio. Esto significa que los gobiernos estatales y locales tienen la responsabilidad de examinar los problemas globales de desarrollo para

<sup>1</sup> jmg@gea.estructura.com.mx, GEA Grupo de Economistas y Asociados

identificar su manifestación local a fin de atender los retos específicos que se presentan en sus territorios, con el uso de estrategias y herramientas localmente funcionales.

## El caso del Estado de México

El Gobierno del Estado de México ha emprendido importantes esfuerzos para fortalecer los procesos de planeación con el objetivo de impulsar el desarrollo sostenible de la entidad. En noviembre de 2017, el Gobernador del Estado de México instaló el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Consejo tiene como finalidad “coordinar las acciones necesarias para la formulación, ejecución, evaluación, control y seguimiento de estrategias y programas que propicien la consecución de los objetivos y metas de la Agenda 2030, informando sobre los progresos conseguidos en el cumplimiento de los mismos”.<sup>2</sup>

Como muestra de su compromiso con el desarrollo sostenible, el Estado de México, con el apoyo técnico del PNUD integró el enfoque de Agenda 2030 en su Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2017-2023, y en los programas que de él se derivaron. Asimismo, implementó una campaña de sensibilización para más de 240 funcionarios estatales y municipales con el objetivo de fortalecer su entendimiento de la Agenda 2030 y los ODS, e instalar capacidades en materia de gestión por resultados para el desarrollo sostenible. A la par, fomentó la creación de Órganos de Seguimiento e Implementación de la Agenda 2030 en los municipios del Estado y ha implementado la evaluación de diseño de nueve programas sociales con el enfoque de la Agenda 2030 con el fin de fortalecer la lógica de su política social y con ello no dejar a nadie atrás.

Aunado a estos esfuerzos, el Gobierno del Estado de México estableció una nueva colaboración con el PNUD México con el fin de hacer un estudio de la progresividad del gasto en la administración actual, fortalecer el sistema de indicadores para medir el avance en la consecución de las prioridades locales y la Agenda 2030 y hacer un ejercicio de desarrollo regional en el que se identifiquen las brechas socioeconómicas en cada una de las 20 regiones del Estado de México y se definan aquellas intervenciones que podrían contribuir a acelerar el desarrollo, cuyo proceso sigue en curso.

Reconociendo este punto, en 2017, la administración estatal tomó la decisión de integrar el enfoque de desarrollo sostenible en sus procesos e instrumentos de planeación, la cual marcó el inicio de una colaboración estrecha con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México en un nuevo marco de alianzas internacionales y técnicas que brindaron un nuevo espectro de coordinación, pero sobre todo, de disrupción metodológica en la integración de los instrumentos de planeación.

En tal virtud, en noviembre de 2017, con orientaciones propuestas por el Gobierno Federal y la otrora Dirección General de la Agenda 2030 del Gobierno Federal y, la previa instalación del OSI estatal, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) trabajó en la integración del enfoque de Agenda 2030 en el plan de

<sup>2</sup> Gobierno del Estado de México (2017). Decreto por el que se crea el Consejo Estatal de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/nov294.pdf>



desarrollo de la entidad, así como los programas que de él se derivaron.

Con esta acción, el Estado de México se convirtió en la primera entidad federativa en ir más allá de la identificación de una correlación entre los ejes rectores de su plan y la Agenda 2030, en una apuesta por integrar en su contenido varios aspectos metodológicos, determinantes para una planeación con enfoque de Agenda 2030, tales como: una vinculación de los indicadores estratégicos del Plan de Desarrollo con las metas e indicadores de la Agenda 2030 y la transversalización de los principios y dimensiones de la Agenda 2030 en todos sus componentes (diagnóstico, estrategia, evaluación, incluso desde los foros ciudadanos de consulta en la composición temática).

Para cumplir con ese objetivo, dentro del Plan se agruparon las políticas y programas en cuatro Pilares de acción y tres Ejes Transversales para el Fortalecimiento Institucional, los cuales están alineados con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Ejemplo de ello fue en uno de los mayores desafíos que enfrenta la entidad; el de recuperar la seguridad. Para hacer del “Estado de México uno de los más seguros del país” como eje de acción, el Pilar de Seguridad busca impulsar la modernización de las instituciones de seguridad y justicia; la capacitación y depuración de policías; el fortalecimiento de la inteligencia policial y de las capacidades de los Ministerios Públicos.

Para garantizar una justicia para todas y para todos, se propusieron intervenciones específicas como la justicia cotidiana además del acompañamiento de la sociedad civil, las instituciones de transparencia rendición de cuentas, así como la ruptura de silos en la concepción de la seguridad como parte del desarrollo social.

El reto del Gobierno en su Pilar Social es reducir la desigualdad, a través de programas de nueva generación con perspectiva de género, garantías a las personas sujetas a derechos, la oportunidad de inculcar valores en los hijos y construir comunidades más cohesionadas e integradas al desarrollo.

Crear empleos con base en el impulso a las vocaciones regionales, fue el principal desafío del Pilar Económico, diversificando la economía y promoviendo la competitividad empresarial, la productividad laboral con estímulos a la innovación dando mayor certeza a la inversión a través del impulso a inversiones en infraestructura, que busca dentro de su concepción consolidar al Estado de México centro logístico del país.

Frente a las dinámicas de crecimiento poblacional, el Plan incorpora un Pilar Territorial que cabe señalar, fue reinaugurado en ese nivel (como eje del desarrollo), ante la importancia de manejar los recursos naturales en forma sustentable, y de construir comunidades resilientes, que cuenten con la capacidad y autonomía para enfrentar sus desafíos locales, buscando el derecho a la ciudad, la conexión intra e inter estatal, y una nueva forma de gestionar el vasto y diverso territorio con el que cuenta la entidad.

Para cumplir con los objetivos y líneas de acción propuestas, se planteó mejorar las

capacidades de la administración, garantizando la gobernabilidad, la legalidad, la eficiencia gubernamental y la rendición de cuentas, así como la igualdad y la equidad de género.

El primer Eje Transversal del plan, “Igualdad de Género” busca ser un mecanismo fundamental en la defensa de los derechos de las mujeres, promoviendo políticas con perspectiva de género, de la igualdad y la equidad en todos los ámbitos de la vida pública y privada del Estado, así como de la sororidad que hoy caracteriza la defensa de los derechos de las mujeres.

Un Gobierno Capaz y Responsable, el segundo Eje de dicha política transversal, es el medio para impulsar el fortalecimiento institucional con transparencia, responsabilidad en el uso de los recursos públicos, y vocación de servicio en favor de la ciudadanía. Asimismo, para mejorar su respuesta ante la demanda social, se buscó plasmar la concurrencia de acciones entre los Poderes del Estado, los tres órdenes de Gobierno, la sociedad civil y los organismos internacionales como aquí se ha comentado.

Por último, para ampliar las capacidades gubernamentales, el tercer Eje, “Conectividad y Tecnología, la base para hacer un Buen Gobierno”, centra su esencia en los avances tecnológicos que permitirán impulsar el fortalecimiento municipal, consolidar la certeza jurídica, hacer de la rendición de cuentas el canal de comunicación con la ciudadanía y dar mayor eficiencia a las actividades de la administración pública estatal y municipal, que cabe destacar, cobra su mayor sentido hoy en día ante los vuelcos al uso de tecnologías como parte de los procesos de adaptación ante la crisis sanitaria.

Cabe señalar, que como resultado de las lecciones y aprendizajes de esta colaboración técnica, el PNUD generó la guía “El Enfoque de la Agenda 2030 en Planes y Programas Públicos en México”, con el objetivo de proveer instrumentos para convertir las orientaciones teóricas de esta Agenda en herramientas prácticas para transversalizar el enfoque de desarrollo sostenible en la política pública y compartirlas con las instituciones de gobierno de los diferentes ámbitos administrativos. Desde ese entonces, esta guía ha sido utilizada por gobiernos estatales y municipales en todo el país.

Sistematicamente, a fin de asegurar una adecuada implementación, monitoreo y evaluación del PDEM y de los programas, así como integrar aspectos clave de la Agenda 2030 en los planes municipales de desarrollo, el Gobierno del Estado y el PNUD impulsaron una campaña de sensibilización a más de 250 funcionarios estatales y municipales. Mediante ella, se fortaleció el conocimiento de los ODS y se instalaron capacidades en materia de Gestión por Resultados para el Desarrollo Sostenible. A la par, el COPLADEM fomentó la creación de Consejos Municipales de la Agenda 2030 en los municipios del Estado, (actualmente 76 de 125).

En este contexto, el gobierno del Estado de México llevó a cabo la revisión y actualización del Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2017-2023 cuyo enfoque sostenible fue nuevamente reconocido por la comunidad internacional en México.

Con base en lo estipulado en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, y en el Reglamento de la misma, la actual administración estatal, llevó a cabo una evaluación del primer trienio de la aplicación del PDEM. El artículo 65 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios<sup>3</sup>, establece que:

El Plan de Desarrollo del Estado de México, en lo general, será analizado en términos de los avances en su ejecución, una vez al finalizar el primer trienio de gobierno y antes de que concluya el período constitucional del mismo. Este análisis se realizará en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México y tendrá como propósito determinar los avances y logros de los objetivos, estrategias y líneas de acción que se hayan comprometido.

El objetivo de esta evaluación de medio término, no solamente atendió a las disposiciones de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios sino también revisó el cumplimiento y alcance de los objetivos del PDEM 2017-2023, a fin de determinar el impacto del quehacer gubernamental estatal. Para dar inicio con el proceso, desde el COPLADEM se lanzó una estrategia a las dependencias del Ejecutivo Estatal para valorar los alcances del PDEM 2017-2023 y establecer las bases de su reconducción.

Al mismo tiempo, se identificó que la actual Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, aprobada en 2001, presenta varias oportunidades de mejora, particularmente en lo relacionado con la inclusión del enfoque de integralidad del desarrollo sostenible, así como de planeación a largo plazo, elementos fundamentales de la Agenda 2030. Por ejemplo, si bien hace referencia a un “Plan de Largo Plazo del Estado de México” y un “Plan de Largo Plazo del Municipio”, no especifica la relación jerárquica entre los instrumentos de planeación y los demás planes y programas de desarrollo que tienen que elaborar el Estado y los municipios. Además, la ley no incluye información específica respecto a los procesos para su elaboración, revisión, aprobación y eventual actualización. Tampoco especifica sus contenidos mínimos.<sup>4</sup> Esto podría resultar, por ejemplo, en una desconexión entre un eventual Plan de Largo Plazo del Estado, y los planes y programas de desarrollo sexenal.

Es en este contexto, el COPLADEM, a partir de los desafíos marcados por la nueva realidad impuesta por la contingencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 adecuó los insumos técnicos para fortalecer la planeación a largo plazo, de tal forma que el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas y sus presupuestos se orienten a lograr el desarrollo sostenible del Estado conforme a la nueva realidad.

Dicha evaluación se centró en tres criterios principales: pertinencia, eficacia y sostenibilidad que en su construcción incorporó la visión cuantitativa y cualitativa del avance en el cumplimiento del PDEM a tres años de su lanzamiento.

Además de la metodología promovida en el marco de la cooperación, fue lanzada una plataforma tecnológica interoperable denominada SIMED EDOMEX (Sistema Integral

<sup>3</sup> Gobierno del Estado de México (2002). Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Recuperado de: <https://legislacion.edomex.gob.mx/node/85>.

<sup>4</sup> Gobierno del Estado de México (2001). Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Recuperado de: <https://seduc.edomex.gob.mx/sites/seduc.edomex.gob.mx/files/files/acerca/Marco%20Juridico/Ley%20de%20Planeaci%C3%B3n%20del%20Estado%20de%20M%C3%A9xico%20y%20Municipios.pdf>.

de Monitoreo y Evaluación del Desarrollo), herramienta tecnológica que pondera el cumplimiento de los elementos estratégicos de los planes estatal y municipales de desarrollo, con enfoque sostenible.

Cabe destacar que como elemento distintivo dicha plataforma incorpora una ponderación de la contribución del Estado de México a través de PDEM a los ODS, partiendo un 70 por ciento a los elementos que contribuyen de manera directa y 30 a los que contribuyen indirectamente. Como elemento técnico adicional se corrió el modelo de inferencia de política pública el cual está orientado a identificar las brechas de los principales pilares y ejes del desarrollo en la entidad.

Si bien el análisis se centra en los tres años anteriores, es interesante observar como se ha descrito, los efectos que ha traído consigo y los que ha agravado la crisis sanitaria. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), señala que ante la caída del 5.3% del PIB y el aumento del desempleo de 3.4 por ciento proyectados en el Informe Especial COVID-19, N° 2, en 2020 la pobreza en América Latina aumentaría al menos 4.4 puntos porcentuales (28.7 millones de personas adicionales) con respecto al año previo, por lo que alcanzaría a un total de 214 millones de personas (el 34% de la población de la región). Entre estas personas, la pobreza extrema aumentaría 2.6 puntos porcentuales (15.9 millones de personas adicionales) y llegaría a afectar a un total de 83.4 millones de personas.

Los datos convergen con la realidad nacional en la medición 2018 del CONEVAL. Más de 52 millones de personas se encontraban en situación de pobreza, con casi 10 millones de ellos en situación de pobreza extrema, para el caso del Estado de México en la misma temporalidad, sumaban más de 7.5 millones de personas en dicha condición, permaneciendo casi la mitad de la población en condiciones de pobreza. Lo anterior, es solo un ejemplo de uno de los principales indicadores que dan cuenta en el avance de las intervenciones de política pública que enfrentan las naciones, los gobiernos sub nacionales y locales para hacer frente a esta realidad.

La emergencia sanitaria mundial ha cambiado radicalmente el funcionamiento del Estado y ha llevado a que este se vea como el único actor capaz de mitigar la crisis no solo sanitaria sino socio económica, generando mayor presión sobre los gobiernos locales y nacionales para dar respuesta a las demandas ciudadanas, al mismo tiempo que se evalúa la capacidad institucional y el manejo de los recursos, es decir, “hará que el mundo se replantee nuevos modelos de desarrollo donde el papel del sector público tendrá que ser mayor al que tenía en los últimos 30 o 40 años”<sup>5</sup>.

De acuerdo con la edición de junio de 2020 del Informe Perspectivas Económicas Mundiales del Banco Mundial, sería la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial, y la primera vez desde 1870. Si bien la evolución del sistema internacional ya mostraba desequilibrios crecientes que indicaban que los patrones de producción, distribución y consumo predominantes, así como sus soportes institucionales y políticos no eran sostenibles, la pandemia golpeó esa estructura con tal intensidad que hace inevitable

<sup>5</sup> Global Economic Prospects, World Bank Group, Junio 2020.

que los gobiernos y la comunidad internacional deban responder con un nuevo sentido de urgencia.

En el caso de nuestro país, la pandemia del COVID ha provocado que la economía mexicana sufra su crisis más severa en un siglo, con más de 10 millones de nuevos pobres y el cierre de al menos un millón de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), que se traduce en una contracción económica de alrededor del 9%.

Responder a la crisis sanitaria debe apuntar a un sistema universal de salud; la necesidad de evitar la pérdida de empleos e ingresos de los más vulnerables, debe promover el empleo y la erradicación de la pobreza; evitar la desaparición de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas, y debe más que nunca fortalecer sus capacidades tecnológicas en un mundo en que el progreso técnico y la digitalización se ha acelerado; todo ello, con un enfoque de género y especialmente sostenible.

Otro aspecto fundamental en el escenario de reactivación económica mundial, es la implementación de una nueva agenda de política, la cual requiere también nuevas coaliciones políticas (internas e internacionales) y nuevas formas de cooperación internacional que sostengan el cambio en el modelo de desarrollo. A propósito del nuevo mandato en el país vecino, es prudente para el caso de nuestro país refundar el multilateralismo sobre nuevas bases, de tal manera que se amplíen los espacios de política en la periferia y se corrija el sesgo recesivo de la economía internacional.

Es ahí donde reside la mayor relevancia del pacto mundial que sostienen los ODS de la Agenda 2030, esta hoja de ruta que desde su carácter sostenible, brinda un derrotero para la integración de visiones de Estado y la generación de proyectos que aceleren el desarrollo de los países de la región, con un alto énfasis en las intervenciones subnacionales que promueve Naciones Unidas en nuestro país.

## Conclusión

En Estado de México, existe un esfuerzo importante que se ha consignado a la mayor importancia no solo al diseño de los planes y programas públicos, sino también a los procesos de seguimiento y evaluación de los mismos para observar cómo se cumplen y qué impacto generan en beneficio de los mexiquenses. Para ello, se ha trabajado en favor de un enfoque Basado en Resultados con el objetivo de impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, dando seguimiento a las políticas gubernamentales y del quehacer de la función pública.

Las dinámicas sociales, económicas, territoriales y administrativas en la entidad, hacen que este seguimiento sea continuo y conjunto entre el gobierno estatal y los municipales, así como entre los diferentes grupos que integran a la población mexiquense, constituyendo así la evaluación como el proceso imprescindible para el fortalecimiento del Sistema de Planeación Democrático, con lo cual se pretende establecer y normar mejores prácticas para la planeación del desarrollo con enfoque a la presentación de resultados en relación a los contextos nacional e internacional.

Durante el 2021, el COPLADEM lleva a cabo un proceso de revisión, depuración, compactación y reconducción, en su caso, de las estrategias que aceleren el desarrollo de la entidad en coordinación con las dependencias del ejecutivo y con mecanismos participativos que abonen la proceso. Es de suma importancia mantener vivos los instrumentos de planeación y renovar los ímpetus para alcanzar los objetivos ante todos los retos que ya han sido descritos.

Los preceptos principales para lograrlo serán:

1. Romper los silos de la coordinación entre dependencias para el cumplimiento de las estrategias y líneas de acción.
2. Integrar a los diferentes ciclos de política pública, mayor amplitud en la colaboración intersectorial (entre dependencias, poderes y órganos autónomos) y multiactoral (sociedad y gobierno).
3. Promover el prototipo efectivo de acciones administrativas que generen alto valor público en la búsqueda de la máxima productividad del aparato burocrático del Estado.
4. Impulsar la innovación pública como un elemento transversal dentro de la revisión de los ejes que conforman el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.
5. Incorporar el enfoque de riesgos, como un elemento transversal dentro de todos los pilares.
6. Generar las alianzas para lograr metas más ambiciosas que contribuyan a cerrar la brecha digital del Estado de México como uno de los principales aceleradores y enseñanzas que ha dejado la crisis sanitaria.
7. Incorporar estrategias generales dentro del Plan de Desarrollo en materia de factores de riesgo psicosocial y teletrabajo que derive en una intervención estratégica en dicho sector.
8. Establecer alianzas sociales que permitan atender desde la visión federalista, necesidades de primer orden que extiendan y equilibren los programas de las personas sujetas a derecho.
9. Gestionar el territorio desde el desarrollo social, rompiendo los paradigmas en las fronteras de actuación gubernamental.
10. Llevar a cabo una revisión a la Ley de Planeación del Estado de México que incorpore el enfoque sostenible, de largo plazo, y adecue sus contenidos a la nueva realidad que ha impuesto el mundo a todas las naciones.



## MESA 15

**Propuestas para incorporar la  
perspectiva del desarrollo sostenible  
en políticas públicas**



## Evaluación de impacto del programa de fortalecimiento para la seguridad de grupos en situación de vulnerabilidad

### Antecedentes

La Oficina de Enlace y Parteneriado de las Naciones Unidas contra la Droga, con el apoyo de la Embajada de Estados Unidos de América en México a través de Iniciativa Mérida, en 2016 comenzó la operación del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad de Grupos en Situación de Vulnerabilidad (el Programa). El Programa tiene como objetivo general fortalecer la respuesta de emergencia de la policía y centros de respuesta inmediata en materia de violencia por razones de género, y así mejorar la coordinación con los Centros de Justicia para las Mujeres, fomentando la respuesta integral y adecuada canalización de las víctimas/sobrevivientes a través de actividades de capacitación de tres días, con una duración de 21 horas en total. La capacitación está enfocada en cuatro aprendizajes deseados específicos: a) identificar y detectar los tipos y modalidades de violencia por razones de género hacia las mujeres, b) mejora en los procedimientos técnicos para la atención y la canalización de personas víctimas/sobrevivientes de violencia por razones de género, c) aplicación de procedimientos técnicos metodológicos alineados en el nuevo sistema de justicia acusatorio y d) generación de coordinación interinstitucional entre las Secretarías de Seguridad Pública (SSP) estatales y los Centros de Justicia para las Mujeres.

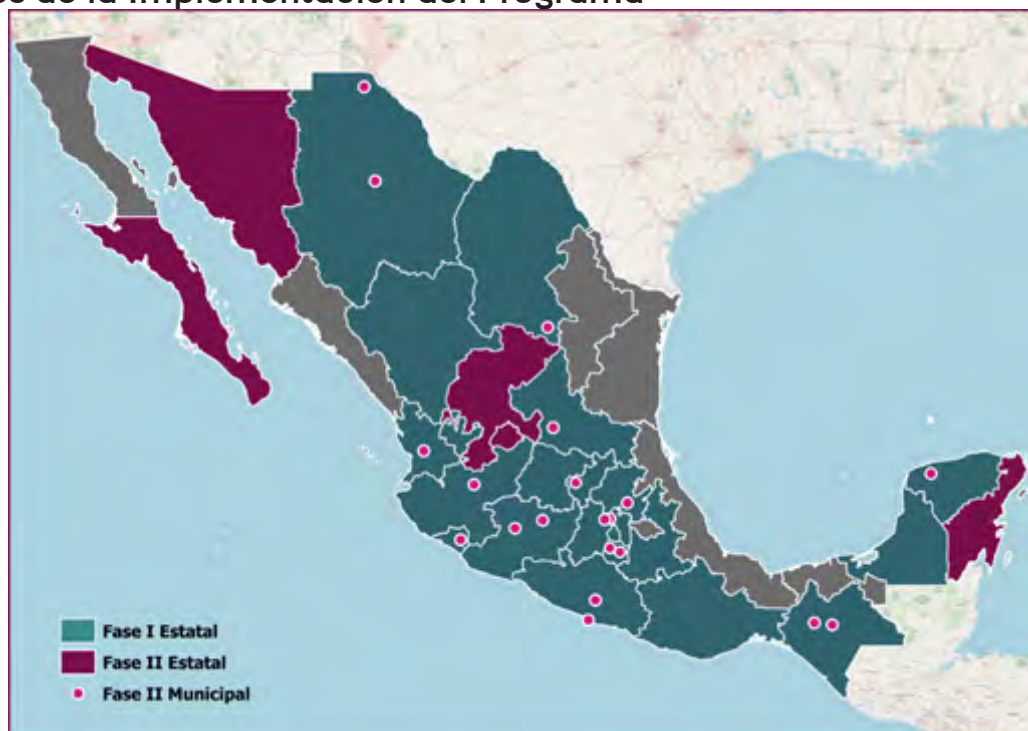
La operación del programa está dividida en dos fases. La primera incluyó 20 estados de la República y concluyó con la capacitación de 8,000 agentes policiales y operadores u operadoras de llamada de emergencia. El criterio de selección de esta primera etapa fue que la entidad federativa contara con al menos un Centro de Justicia para las Mujeres (CJM).

Para la segunda fase, se incluyeron 5 estados más que también contaran con CJM. A la vez, 30 municipios prioritarios en materia de atención a mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia por razones de género fueron seleccionados.

El Mapa 1 muestra las fases de la implementación. En el 2018, el Programa contaba con presencia en los estados de:

1. Campeche, Chiapas, Chihuahua, CDMX, Coahuila, Colima, Durango, EDOMEX, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Yucatán;
2. Para el 2019; el programa comenzó operaciones en los estados de
3. Aguascalientes, Baja California Sur, Quintana Roo, Sonora, Zacatecas;
4. Así como en los municipios:
5. Uruapan, Morelia, Mérida, Tuxtla, San Cristóbal de las Casas, San Luis Potosí, Colima, Chihuahua, Juárez, Pachuca, Chilpancingo, Acapulco, Tepic, Cuernavaca, Cautla, Guadalajara, Tlalhepantla, Ecatepec, Querétaro, Saltillo, Escobedo, Manzanillo, Puerto Vallarta, Cancún, Playa del Carmen, La Paz, Los Cabos, Tijuana, Huixquilucan y Hermosillo.

## Mapa 1 Fases de la Implementación del Programa



## 2. INTRODUCCIÓN

La finalidad de este documento es presentar una evaluación de impacto a través del método de emparejamiento del Programa mencionado anteriormente. En síntesis, es una evaluación cuantitativa que busca explorar cuál es el efecto del tratamiento (la capacitación a oficiales de policía) sobre una serie de variables de resultados (en este caso, las competencias de atención a mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia por razones de género). La recolección de los datos del grupo de tratamiento fue hecha al final de cada uno de los grupos de capacitados a lo largo de la implementación regular de las entidades federativas; iniciando en agosto de 2019 y cubriendo hasta noviembre del mismo año. Para los grupos de control, solicitamos al interior de las Academias y centros de capacitación acceso a “personal operativo que no haya tomado el Programa anteriormente” y se les fue aplicado el cuestionario que será descrito enseguida.

La relevancia coyuntural en materia de violencia por razones de género contra las mujeres hace pertinente este tipo de evaluaciones. En México, De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), al menos 61% de las mujeres de 15 años y más han sufrido algún incidente de violencia a lo largo de su vida, de ellas, 41.3% reveló violencia sexual, principalmente de agresores en el entorno familiar. Los ámbitos donde se ejerce violencia contra las mujeres, además del hogar con 10.3%, son: la escuela con 25.3% a lo largo de su vida; los espacios laborales, 26.0%; la comunidad con 38.7% y en la convivencia con la pareja, la cual alcanza hasta 49.3% de incidencia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> INEGI, 2016. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares, disponible en línea: <https://www.inegi.org.mx/programas/endi-reh/2016/>

Ahora bien, hablando de la relevancia de la profesionalización policial. Menos del 15% de policías estatales municipales o estatales declaran haber sido capacitados en materia de atención a víctimas/sobrevivientes y derechos humanos con perspectiva de género<sup>2</sup>. Además, la literatura en seguridad pública en México coincide que es necesario el fortalecimiento de las capacidades del primer respondiente en el marco del Nuevo Sistema de Justicia Penal<sup>3</sup>. Más aún, la naturaleza sistémica del fenómeno de la violencia por razones de género contra las mujeres requiere apoyo especializado, coordinado y en sintonía con otras instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales; en este tenor, es necesario dotar a las y los agentes policiales con el conocimiento para canalizar de manera más efectiva y sensible a mujeres víctimas/sobrevivientes.

## METODOLOGÍA: ¿Cómo estimar el impacto?

### Paso 1: Variables latentes y creación del cuestionario

Ahora bien, el Programa tiene el objetivo general de mejorar la detección, identificación, sensibilización, atención y canalización en caso de enfrentarse a un caso de violencia por razones de género. Es importante tener claro el concepto de variable latente, entendida como una variable no observable que se tiene que inferir a través de otros mecanismos observables. Con esto en mente, la evaluación será compuesta por cuatro variables latentes creadas con las puntuaciones de un instrumento de creado internamente.

A partir de estos resultados, crearemos cuatro índices que operacionalicen los objetivos del Programa. En total, mediremos las siguientes cuatro dimensiones:

**Y\_1=Índice de habilidades de comunicación y cercanía con la ciudadanía**

**Y\_2=Índice de atención, reacción y canalización de personas víctimas/sobrevivientes**

**Y\_3=Índice de sensibilización hacia la violencia por razones de género**

**Y\_4=Índice de competencias policiales frente a la violencia por razones de género**

La descripción detallada de cada uno de los índices medidos por el instrumento es la siguiente:

### Índice de habilidades de comunicación y cercanía con la ciudadanía

Esta sección se compone de una serie de afirmaciones para evaluar en escala Likert<sup>4</sup> cuál es la autovaloración de las y los agentes policiales de sus habilidades de socializar con la ciudadanía. Dentro de la capacitación, el Programa hace una revisión de la importancia de los modelos de policía de proximidad y de comunicación con la ciudadanía para la atención de eventos de violencia basada en género hacia las mujeres.

Es importante mencionar que la principal limitante de este índice que es una variable

<sup>2</sup> SESNSP (2016) Modelo Óptimo de la Función Policial. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

<sup>3</sup> Recomendamos revisar para obtener una perspectiva general de la profesionalización policial y sus áreas de oportunidad en México:

Olvera, I. (2019). Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza: dos omisiones. Publicación en línea disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1430>

Causa en Común, (2017), Corrupción y abuso policial, algunos apuntes. Disponible en línea en: <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/corruptcion-abuso-policial-apuntes/>

Arturo, A. (2019), Solo 1 de 4 policías está capacitado para cuidar a la gente. Disponible en línea en: <https://www.animalpolitico.com/2019/09/en-mexico-solo-1-de-cada-4-policias-tiene-certificado-para-trabajar/>

<sup>4</sup>La escala Likert son instrumentos de medición donde la persona respondiente debe evaluar su acuerdo o desacuerdo sobre cierta afirmación o ítem. Hablando de este instrumento, se construyó una escala del 1 al 5. Donde 1 es "muy en desacuerdo" y 5 es "muy de acuerdo". Para una revisión más a profundidad de las implicaciones y recomendaciones para el uso de la escala, se recomienda ver Matas (2018)

basada en la autopercepción de las habilidades de cada una de las personas participantes.

Las afirmaciones que las personas participantes deben obtener son las siguientes:

- Considero que soy un/a policía que sabe cómo hablar con la ciudadanía
- Considero que soy un/a policía que sabe cómo escuchar a la ciudadanía
- Considero que soy un/a policía empática (que sabe ponerse en los zapatos de la otra persona) con la ciudadanía
- Considero que soy un/a policía que sabe cómo resolver conflictos entre la ciudadanía
- Considero que el tiempo que usamos hablando con la ciudadanía podría ser mejor utilizado investigando y persiguiendo otros delitos

## Índice de atención, reacción y canalización de personas víctimas/sobrevivientes

El segundo índice tiene como finalidad medir los conocimientos técnicos y metodológicos que las y los agentes policiales tienen en materia de violencia por razones de género. La noción conceptual de este índice es evaluar la aptitud de las y los oficiales de: ser sensibles y atender con perspectiva de género a una víctima/sobreviviente de violencia por razones de género; detectar e identificar una situación de violencia (a través de conocer los tipos y las modalidades); y, por último, hacer una canalización adecuada con información correcta sobre los servicios proporcionados por diferentes instancias (como Centros de Justicia para las Mujeres o Ministerios Públicos).

En primer lugar, los incisos a) y b) incluyen tres preguntas que fueron construidas con base en la campaña “Justicia de Género” por la Fundación Avon<sup>5</sup>. A las y los participantes se les proyectan tres fragmentos de video donde un oficial de policía tiene que intervenir con una mujer víctima/sobreviviente; después, la persona evaluada tiene que indicar si la intervención del oficial fue correcta o incorrecta desde una perspectiva de género y derechos humanos.

Las preguntas son las siguientes:

- a. Obtener información sobre el incidente sin discriminación, sin victimización secundaria y con perspectiva de género

Oficiales evalúan (1: correcta 0: incorrecta) del 0:00 a 0:28:

¿Fue correcta fue la intervención del oficial de policía?

Oficiales evalúan (1: correcta 0: incorrecta) del 1:20 a 1:49:

¿Fue correcta fue la intervención del oficial de policía?

Informar a la persona víctima/sobreviviente sobre sus derechos evitando la victimización secundaria

Oficiales evalúan (1: correcta 0: incorrecta) del 2:28 a 3:04:

¿Fue correcta la intervención del oficial de policía?

<sup>5</sup> Identificamos como una buena práctica en la materia a la fundación Avon debido a que ha mostrado impactos en distintos sectores, desde empresariales hasta académicos y gubernamentales. El video en particular es relevante en actuación policial porque ilustra los estereotipos y barreras de acceso comunes a las que las mujeres víctimas se pueden enfrentar a la hora de denunciar un hecho por violencia de género. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Gi0QeQ9WT5w&t> | se recomienda ir al sitio: <https://www.fundacionavon.org.ar/category/violencia-de-genero/> para una revisión de las acciones sustantivas realizadas.

Después, los incisos c) y d) buscan explorar la capacidad de detectar e identificar casos de violencia contra las mujeres, así como su conocimiento sobre las instituciones especializadas para canalizar -específicamente el conocimiento sobre los Centros de Justicia para las Mujeres-. En primera instancia, el inciso c) contempla preguntas de opción múltiple (cuatro opciones); mientras que, en segunda, el inciso d) implica identificar si las afirmaciones sobre los servicios proporcionados en el CJM son ciertas o falsas.

Los incisos y sus respectivas preguntas son:

Capacidad de detección e identificación de violencia contra las mujeres

Según la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia:

¿Cuáles son los cinco tipos de violencia contra las mujeres?

¿Cuáles son las cinco modalidades de violencia contra las mujeres?

¿Qué autoridad es la encargada de emitir medidas/órdenes de protección de emergencia para salvaguardar la vida de una víctima/sobreviviente?

Conocimiento sobre las instituciones especializadas para canalizar a la persona víctima/sobreviviente

La actuación correcta de un o una agente policial incluye canalizar e informar a una mujer víctima/sobreviviente de la existencia de los CJM

Los servicios que proporciona el CJM tienen un costo dependiendo de la atención que necesite la persona víctima/sobreviviente

Los CJM NUNCA reciben a niños y niñas víctimas/sobrevivientes de violencia

Los CJM emiten sanciones a agresores

Los CJM dan asesoría legal a las víctimas/sobrevivientes en caso de que quieran iniciar un proceso frente a la justicia

## Índice de sensibilización hacia la violencia por razones de género<sup>6</sup>

El tercer índice busca capturar la sensibilización que los participantes después del curso adquieren frente a la violencia y a los estereotipos de género -inclusive al interior de sus instituciones de seguridad-. A través de una serie de afirmaciones, nuevamente, utilizaremos la escala Likert para identificar la sensibilidad del policía ante eventos de violencia por razones de género.

Las afirmaciones son las siguientes:

- Estoy de acuerdo cuando a mis compañeras policía las ponen en trabajos administrativos, ya que son más cuidadosas y lo hacen mejor.
- Tras varios llamados de auxilio por violencia familiar en el mismo domicilio es preferible no atender el reporte;
- Las mujeres tienen la culpa de estar en una relación violenta nadie las obliga a estar ahí;
- Cuando las mujeres quieren denunciar es necesario decirles que lo piensen porque luego se arrepienten;
- Cuando una mujer denuncia por temas sexuales es importante observar qué

<sup>6</sup> La información de estas afirmaciones fue construida con base en literatura existente en la materia. Para una revisión más profunda, revisar: Cheurprakobkit, S., & Bartsch, R. A. (2001). Police Performance: A Model for Assessing Citizens' Satisfaction and the Importance of Police Attributes. *Police Quarterly*, 4(4), 449-468. doi:10.1177/109861101129197941 & Mastrofski, S. D., Jonathan-Zamir, T., Moyal, S., & Willis, J. J. (2015). Predicting Procedural Justice in Police-Citizen Encounters. *Criminal Justice and Behavior*, 43(1), 119-139. doi:10.1177/0093854815613540

comportamientos tiene, cómo estaba vestida, y si había consumido alcohol o drogas

## Índice de capacidades policiales frente a la violencia basada en género

Por último, este índice está construido con base en los resultados de los tres índices anteriores. A través del Método de Análisis de Factores Comunes (que será descrito en la siguiente sección), hacemos una reducción a una sola variable que permita obtener las capacidades policiales frente a la violencia por razones de género. En otras palabras, buscamos evaluar integralmente la capacidad del policía para comunicarse con la ciudadanía; su conocimiento en el área de atención, identificación y canalización de mujeres víctimas/sobrevivientes; y, su sensibilización en materia de la violencia basada en género hacia mujeres.

### Paso 2: Reducción de variables y obtención de índices a través de Análisis de Factores Comunes

El análisis de factores comunes<sup>7</sup> fue inventado por Spearman y es un método de reducción de datos que permite transformar un conjunto grande de variables conceptualmente similares en una sola<sup>8</sup>. La sección pasada describió los cuatro índices que serán variables de resultados; la creación de cada uno de los índices fue elaborada a través del Stata 14 y como anexo a este informe se encontrará el código de programación de cada una de las variables.

El método elegido para la reducción de las variables ha sido el de Factores Principales Iterados con un solo factor de reducción por ser obtenido debido a la eficiencia que demostró en las estimaciones. En particular, esta aproximación es por mínimos cuadrados ordinarios; aumentando consistencia, minimizando el error en la estimación. Además, hace una rotación en los factores comunes obtenidos que permite estimar de manera más eficiente las varianzas sin modificar en gran cantidad los resultados a comparación del método original<sup>9</sup>. Cabe mencionar que pruebas de robustez fueron elaboradas con diferentes métodos (incluyendo estimaciones por máxima verosimilitud y el método de factor principal) sin tener cambios significativos en las estimaciones.

### Paso 3: Estimación del impacto a través de Matching

El Programa se enfrenta a una serie de lineamientos, retos y en la implementación a los que debe adaptarse. Debemos de considerar que el vetting es un proceso que no permite que todos los agentes de la SSP estatales sean beneficiarios del Programa. Lo cual genera que el tratamiento no sea aleatorio, sino dependiente de este proceso, así como del envío de listas y selección de personal por parte de las instituciones estatales. Idealmente, todos los agentes que aprueban vetting deben ser capacitados, por lo que hacer una aleatorización y dejar fuera agentes aprobados limitaría el alcance y la meta del programa.

<sup>7</sup> Factor Analysis in International Relations. Interpretation, Problem Areas and Application/ Vincent, Jack. University of Florida Press, Gainesville, 1971.

<sup>8</sup> Torres-Reyna, O (s.f.). Getting started in factor analysis (using Stata 10). Princeton University.

<sup>9</sup> Para una revisión más a profundidad de otros métodos de reducción de variables revisar: Rencher, A. (2002). Methods of Multivariate Analysis (2nd ed.). Brigham Young University: John Wiley & Sons, Inc.

En resumen, nuestro grupo de tratamiento es dependiente de dos factores generadores de sesgo de selección que la metodología de impacto debe considerar:

1. El envío de listas por parte de los estados
2. La aprobación del proceso de vetting

Considerando la estructura y la forma de implementar el Programa, la estimación de impacto por algún otro método no se vuelve viable. El emparejamiento será un método para mitigar el sesgo de selección considerando las limitaciones de esta metodología, las cuales serán descritas más adelante.

La evaluación de impacto por método de emparejamiento, también conocida como matching, consta de dos etapas. La primera, busca hacer un balance entre los grupos de tratamiento y de control; la idea general consiste en encontrar “el gemelo” para cada uno de los individuos de los grupos. Luego de encontrar cada “gemelo”, el paso siguiente consiste en evaluar qué tanto son similares los grupos de tratamiento y de control, a través de la estimación del propensity score matching (PSM). Si el PSM es suficientemente robusto y comparable, comienza la segunda etapa, donde se estima la diferencia en la variable de resultados entre el grupo de tratamiento y de control.

Por último, el método para el emparejamiento seleccionado será con una distribución de Kernel. La ventaja de este método por encima de los otros es que no quedan observaciones fuera del soporte común, y a la vez, la distribución hace una ponderación depende qué tan similar sea el puntaje del propensity score. En otras palabras, si dos observaciones pareadas entre el grupo de tratamiento y de control tiene un PSM muy parecido, la distribución Kernel le dará un mayor peso que a otras observaciones que no son tan similares entre sí.

## Selección del grupo de control

Para el grupo de control solicitamos a los estados que hicieran una selección de participantes con las siguientes características:

- Policías pertenecientes y adscritos a la Secretaría de Seguridad de la entidad;
- Policías con funciones operativas (excluir personal con funciones administrativas dado que sus funciones no están alineadas con el objetivo general del Programa)
- Policías que no hayan tomado la capacitación ya sea en la fase anterior o en la que está en curso

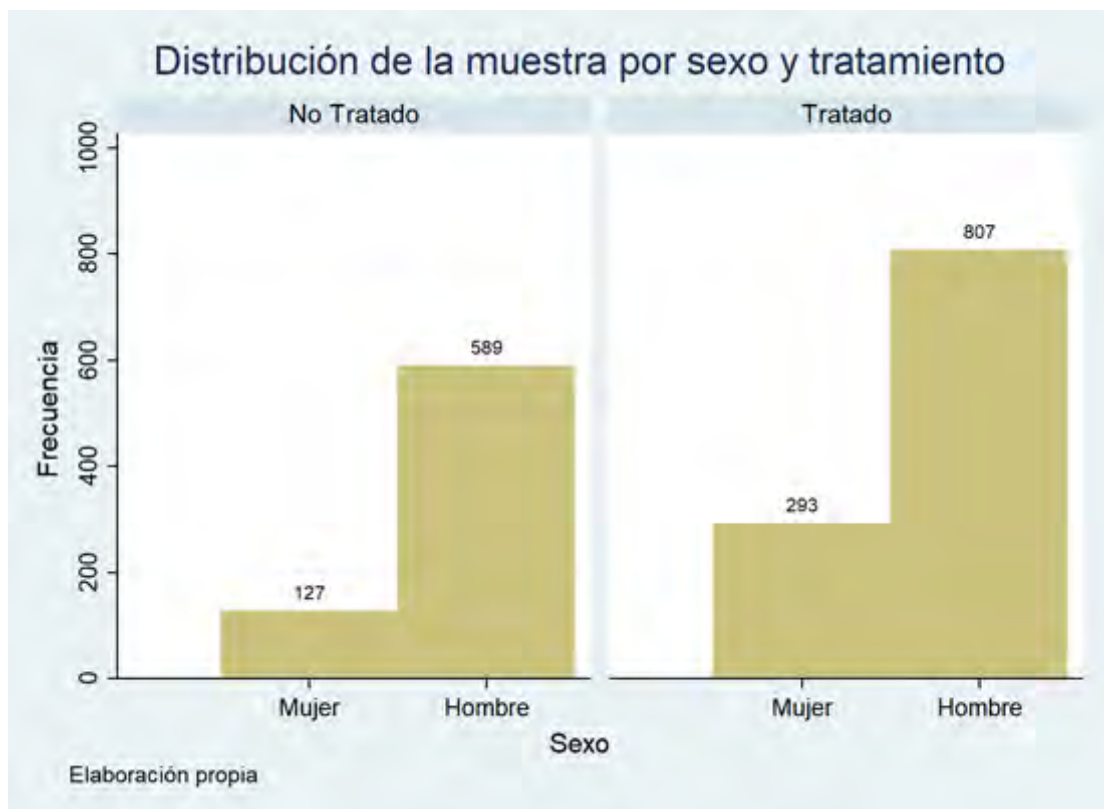
Los agentes que cumplen estas características tomaron el mismo cuestionario que los agentes pertenecientes al grupo de tratamiento.

## 4. DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA

Esta primera etapa de la evaluación cuenta con 1816 observaciones, de las cuales, 716 son pertenecientes al grupo de control -No Tratado- y 1100 personas pertenecientes al grupo de tratamiento. La distribución de la muestra por sexo y tratamiento está en la

Gráfica 1. Es posible observar que la proporción de mujeres a hombres en el grupo de control es del 17%; mientras que para el grupo de tratamiento es del 26%. Ahora bien, en promedio, la muestra de las mujeres participantes a lo largo de toda la muestra es del 23%.

Esta proporción es congruente con lo esperado a nivel nacional, donde el 79.1% del personal es hombre. Es decir, en promedio, en las instituciones policiales del país de cada diez agentes, dos son mujeres<sup>10</sup>. Hablando de corporaciones en particular, en las policías estatal y municipales preventivas la proporción de mujeres es levemente menor, con un 80.8% y 82% de agentes hombres respectivamente.

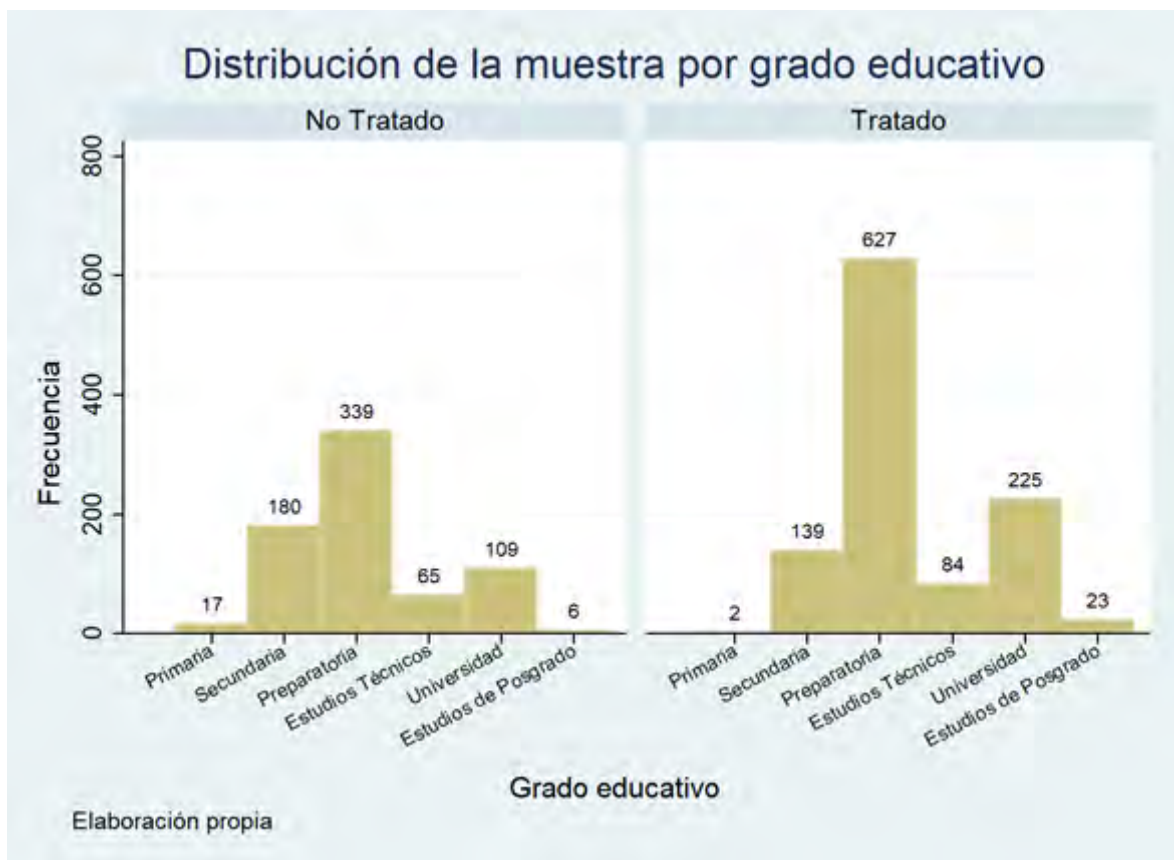


**Gráfica 1: Distribución de la muestra por sexo y tratamiento**

Ahora bien, otro de los datos sociodemográficos obtenidos de las personas participantes es el grado educativo. Por un lado, de los 716 agentes pertenecientes al grupo de control, 19 (2%) cuentan con estudios de primaria, 180 (25%) con secundaria, 339 (47%) preparatoria, 65 (9%) con estudios técnicos, 109 (15%) universidad y 6 (.8%) con estudios de posgrado. Por el otro lado, en el grupo de tratamiento, 2 (.1%) cuentan con primaria, 139 (12%) con secundaria, 627 (57%) preparatoria, 84 (7%) con estudios técnicos, 225 (20%) con estudios universitarios y 23 (2%) con posgrados.

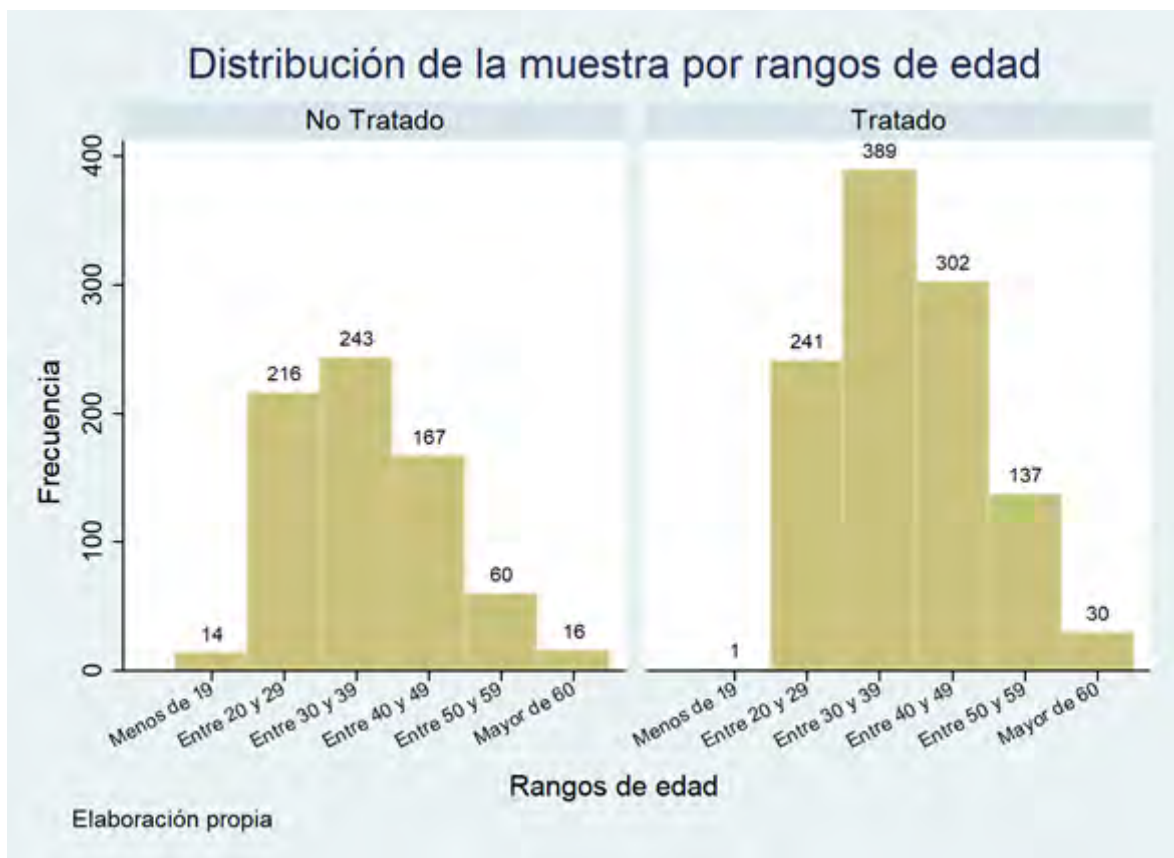
<sup>10</sup> Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Primera Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP). INEGI, Sala de Prensa (2017). México. (Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/ENECAP2017.pdf>)





**Gráfica 2 Distribución de la muestra por grado educativo**

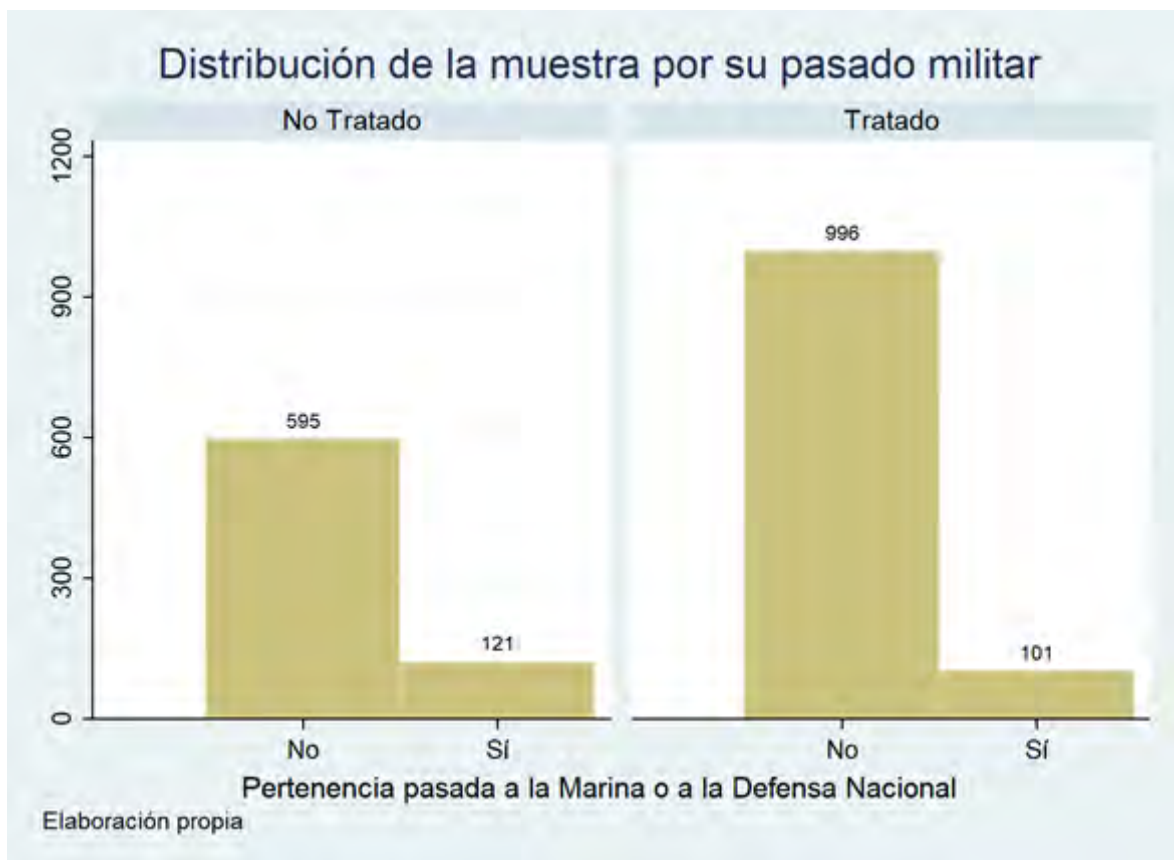
La distribución de la muestra por rangos de edad se presenta en la gráfica 3. Del grupo de control, 14 (1.9%) agentes son menores de 19 años, 216 (30%) personas están en el rango de edad de entre 20 y 29 años, 243 (34%) son de entre 30 y 39 años, 167 (23%) están entre 40 y 49 años, 60 (8%) entre 50 y 59 y 16 personas (2%) son mayores a 59 años. Hablando de la descripción del grupo de tratamiento, de 1100 personas, solo una persona es menor a 19 años, 241 (22%) personas están entre 20 y 29 años, 389 (35%) personas se ubican en el rango de 30 a 39 años, 302 (27%) entre 40 y 49 años, 137 (12%) entre 50 y 59 y 30 (2%) son mayores a 60.



**Gráfica 3 Distribución de la muestra por rangos de edad**

El último dato sociodemográfico recabado<sup>11</sup> de las y los participantes del programa es su pasada experiencia profesional a la Secretaría de Marina (SEMAR) o a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). La gráfica 4 muestra la distribución de las personas por estado del tratamiento que declaran en las encuestas de salida haber pertenecido a las instituciones castrenses mencionadas anteriormente. Del total de las y los participantes, el 84% de las personas declaran no haber pertenecido a la SEMAR o a la SEDENA, el 16% restante declara lo contrario. Ahora bien, en el grupo no tratado, 595 (83%) de las personas declaran no haber pertenecido; mientras que, en el grupo de tratamiento, 996 (90%) declaran lo mismo.

<sup>11</sup> Literatura especializada en evaluación de impacto en instituciones policiales ha demostrado que es necesaria la inclusión de esta variable. La lógica que ha generado consenso dentro de los hallazgos previos es que las personas que en su pasado estuvieron adscritos a instituciones militares tienden a tener más dificultades de proximidad en su contacto diario con la ciudadanía. La pertenencia a SEDENA o SEMAR podría ser un condicionante para tener efectos diferenciados del tratamiento por lo que es necesaria su inclusión para evitar el sesgo de selección.



**Gráfica 4 Distribución de la muestra por su pasado militar**

## 5. RESULTADOS PRINCIPALES

### Creación del soporte común y el Propensity Score Matching (PSM)

A partir de las variables observadas presentadas anteriormente, el siguiente paso para comenzar con la estimación del impacto es restringir la muestra al soporte común basándonos en el Índice de propensión (en inglés, propensity score matching: PSM)<sup>12</sup>. A partir de ese conjunto de variables, estimamos la probabilidad -propensión- que tiene cada elemento en pertenecer al grupo de tratamiento. En otras palabras, es una probabilidad condicionada de recibir el tratamiento con base en un conjunto de variables observadas. La interpretación de estos resultados es relevante debido a que el uso del PSM en esta evaluación observacional pretende reconstruir un hipotético proceso de aleatorización y mitigar el sesgo de selección. A pesar de que la selección de las personas participantes en esta evaluación no haya sido aleatoria, el modelo anterior permite reducir el sesgo en la interpretación de los resultados finales.

La Tabla 1 expone los resultados del primer modelo probit que estima cuál es la probabilidad de que una persona reciba el tratamiento a partir de sus variables observables. Este

<sup>12</sup> Para una revisión a profundidad del método: Rosebaum, P & Rubin, D.B (1983). The Central Role of Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects, *Biometrika* 70(1), 14-55

modelo sugiere que todas las variables de las personas participantes son significativas al 99%. En otras palabras, todas las características sociodemográficas sugieren que están distribuidas de manera homogénea entre grupo tratamiento y de control.

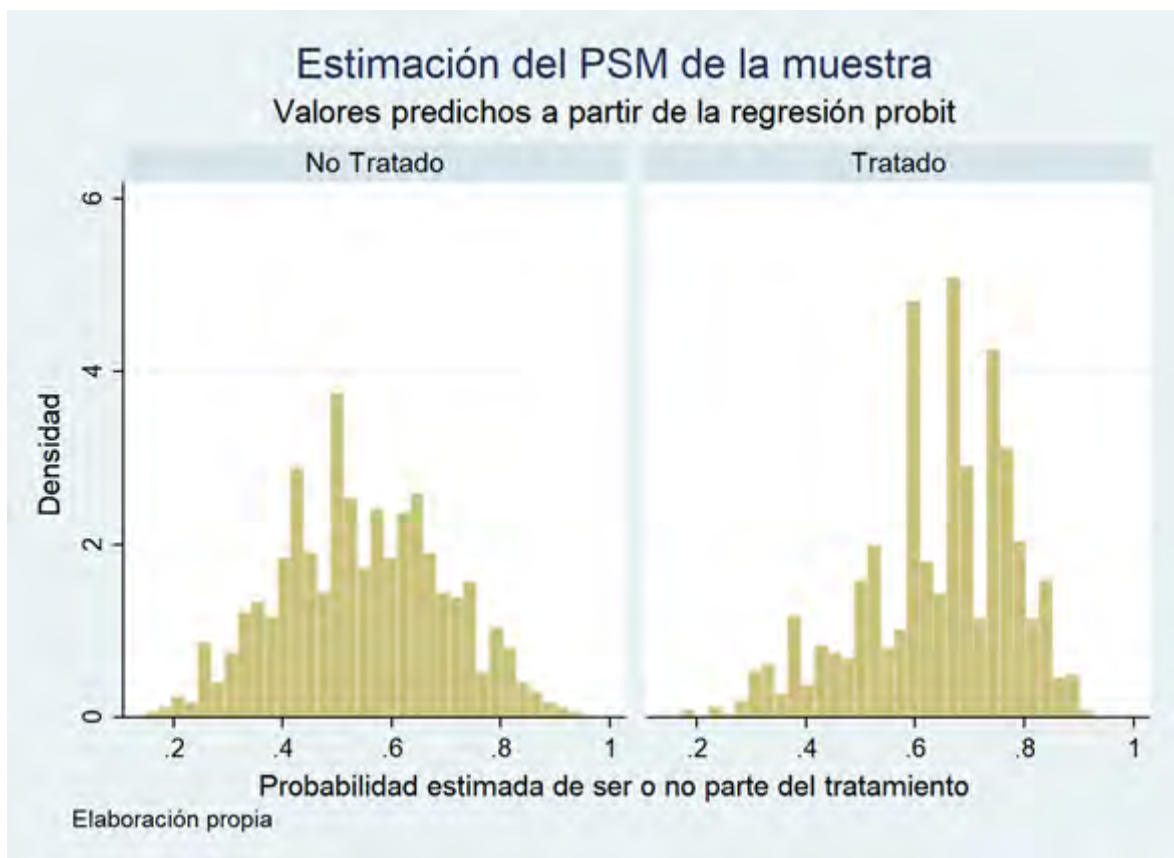
**Tabla 1 Estimación de la probabilidad de ser tratado a partir de las variables observables**

	(1)
VARIABLES	Probabilidad de ser tratado
Sexo	-0.0980***
	(0.0278)
Nivel educativo	0.0576***
	(0.0117)
Rango de edad	0.0788***
	(0.0116)
Antecedente militar	-0.168***
	(0.0375)

Errores estándar entre paréntesis

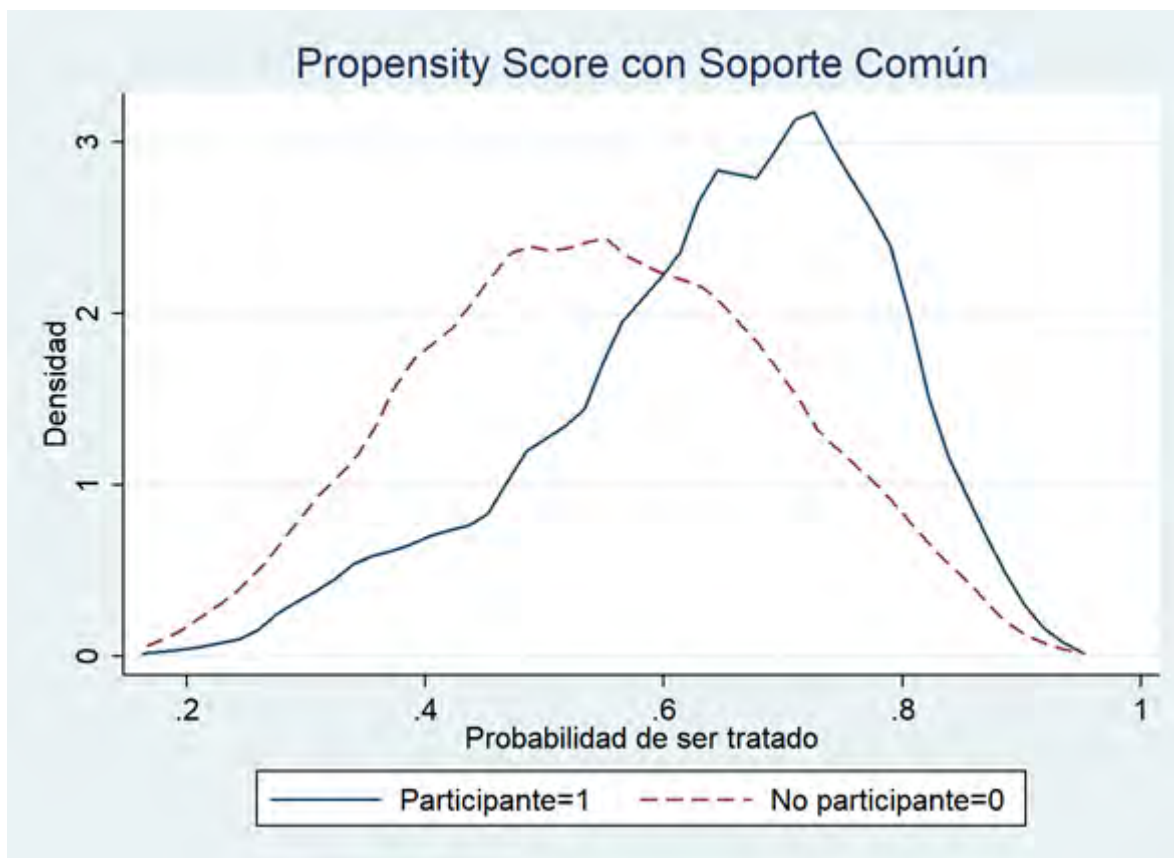
\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

Para la creación del soporte común, el siguiente paso consiste en predecir los valores que el modelo probit estimó anteriormente. La Gráfica 5 presenta esta estimación, a partir de las variables observables el modelo obtiene cuál es la probabilidad de que un elemento forme parte del tratamiento. Como su nombre lo dice, el soporte común se construirá con base en los valores predichos que compartan tanto el grupo de tratamiento como de control.



**Gráfica 5 Estimación del PSM de la muestra con base en los valores predichos**

La zona común entre el grupo tratado y no tratado toma como valor mínimo 0.193 y como máximo 0.920. De las 1816 observaciones iniciales, quedaron fuera del soporte común únicamente ocho; quedando con 1813 personas que formarán parte de esta primera ronda de resultados. La Gráfica 6 muestra cómo queda el área del soporte común con base en el PSM estimado anteriormente.



**Gráfica 6 PSM restringiendo al soporte común**

Ahora bien, la tabla 2 muestra las estadísticas descriptivas resultantes de acotar la muestra al soporte común. El 60% de las observaciones corresponden al grupo de tratamiento; mientras que el 40% restante son del grupo de control. Como es posible observar en la gráfica, el grupo de tratamiento tiene un leve sesgo a la izquierda que resulta en una media de 0.643; cerca 0.1 mayor que el grupo de control. La desviación estándar es bastante similar entre ambos grupos con 0.137 para el tratamiento y 0.147 para el grupo de control. Por último, los valores mínimos y máximos son los acotados por el soporte común y coinciden con lo representado en la gráfica 6.

	Grupo de tratamiento	Grupo de control
Observaciones	1097 (59%)	716 (41%)
Media	0.643	0.547
Desviación estándar	0.137	0.147
Valor mínimo	0.194	0.202
Valor máximo	0.920	0.917

**Tabla 2 Estadísticas descriptivas sobre la muestra restringida al soporte común**

A partir de la estimación del PSM y de la restricción de la muestra al soporte común, el método de emparejamiento dará respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál sería la respuesta obtenida de un o una oficial de policía con estas características observables (sexo, educación, edad, antecedente militar y entidad federativa) que no ha recibido nuestra capacitación en caso de haberla cursado?
- ¿Cuál hubiera sido la respuesta de un o una oficial de policía si no recibió capacitación a comparación de otro con unas características observables similares que sí lo recibió?

La siguiente sección se encarga de presentar los resultados de las distintas estimaciones en las variables de resultados.

## Resultados de la estimación del impacto

Los resultados de la estimación serán presentados en tres partes. En primer lugar, esta sección presentará como variable de resultados los índices obtenidos del análisis de factores comunes para cada uno de los índices (presentados en la sección 3). En segundo lugar, presentará como variable de resultados la suma aritmética de los aciertos obtenidos en cada una de las secciones. En tercer lugar, tomando como variable de resultados los índices de factores comunes, las estimaciones serán presentadas a través de un proceso llamado Bootstrap replicado del documento de Otsu & Rai<sup>13</sup>. Este método estima una serie de simulaciones Monte Carlo para los datos de la evaluación; aumentando la eficiencia de los coeficientes, disminuyendo el sesgo y funcionando como prueba de robustez, complementando las dos secciones anteriores, pero teniendo la limitante que solamente es una estimación del efecto del tratamiento sobre los tratados y no sobre la muestra en general.

En esta sección, las tablas de regresión solamente presentarán la diferencia estimada entre el grupo tratamiento y el grupo de control con sus respectivos errores estándar. A manera de anexo a este documento se podrá encontrar el logfile en formato .txt con las estimaciones y las tablas de regresión completas (incluyendo la estimación del soporte común, distintas especificaciones de los modelos y los resultados del efecto promedio del tratamiento sobre los tratados para cada uno de ellos)<sup>14</sup>.

## Por índices

Los cuatro índices fueron presentados en la sección 3:

**Y\_1=Índice de habilidades de comunicación y cercanía con la ciudadanía**

**Y\_2=Índice de atención, reacción y canalización de personas víctimas**

**Y\_3=Índice de sensibilización hacia la violencia de género**

**Y\_4=Índice de competencias policiales frente a la violencia de género**

Ahora bien, considerando estos cuatro índices. Los resultados de la estimación están presentes en la Tabla 3; los coeficientes y los signos son consistentes con lo esperado y

<sup>13</sup> Revisar el siguiente documento para ver el método a profundidad: Otsu, T. and Y. Rai (2016), "Bootstrap inference of matching estimators for average treatment effects", Journal of the American Statistical Association, ISSN 0162-1459. Disponible en [http://eprints.lse.ac.uk/84170/1/bootstrap%20inference\\_Accepted\\_Final.%20.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/84170/1/bootstrap%20inference_Accepted_Final.%20.pdf)

<sup>14</sup> la base de datos y el código en formato .dta & .do respectivamente utilizados para la limpieza y cálculos presentes a lo largo de este documento son transparentes a cualquier consulta necesaria.

presentan una significancia al 99%. El efecto promedio del tratamiento para Y1 muestra que hay un incremento promedio de 0.279 en el índice de habilidades de comunicación y cercanía con la ciudadanía. El efecto promedio del tratamiento sobre Y2 muestra el mayor incremento de todos los índices con una diferencia entre tratamiento y control de 0.747. Hablando de Y3, es observable un incremento de 0.472 puntos en el índice de sensibilización hacia la violencia por razones de género. Por último, para el agregado de los tres índices anteriores; el índice de competencias policiales frente a la violencia por razones de género; la diferencia entre el grupo tratamiento y grupo de control es de 0.732 puntos.

**Tabla 3 Estimación del impacto por Kernel, restringiendo al soporte común y con los resultados del análisis de factores comunes como variable de resultados**

	(1)	(2)	(3)	(4)
<b>VARIABLES</b>	Y1	Y2	Y3	Y4
<b>Efecto promedio del tratamiento</b>	0.279***	0.747***	0.472***	0.732***
	(0.0438)	(0.0344)	(0.0422)	(0.0398)
<b>Constante</b>	-0.169***	-0.452***	-0.285***	-0.443***
	(0.0341)	(0.0268)	(0.0328)	(0.0310)
<b>Observaciones</b>	1,813	1,813	1,813	1,813
<b>R-cuadrada</b>	0.022	0.206	0.064	0.157

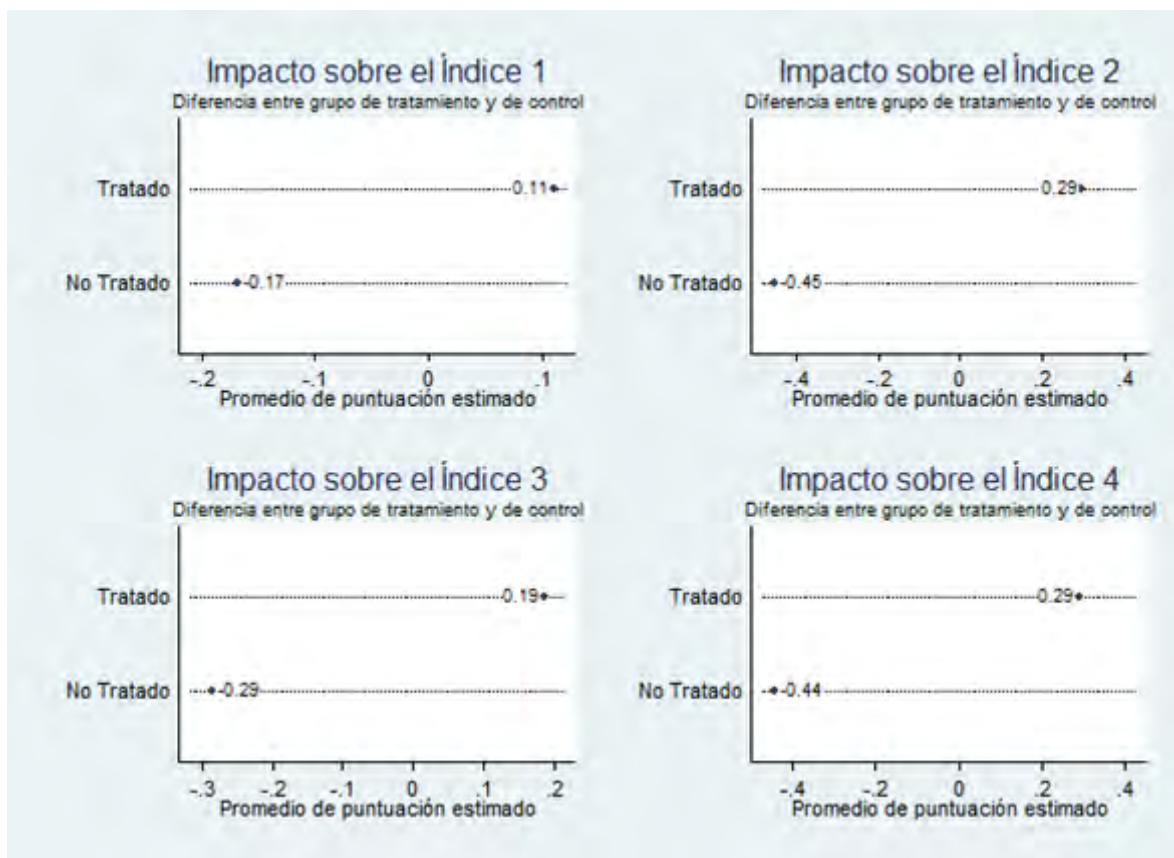
Errores estándar entre paréntesis

\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

La gráfica 7 presenta la diferencia que encontramos en la puntuación de los índices descritos anteriormente. En el cuadrante del índice uno podemos observar gráficamente que el grupo de control tiene un índice medio de -0.17 mientras que el grupo de tratamiento tiene una media de 0.11; al obtener la diferencia de ambos puntajes podemos observar que el resultado coincide con lo reportado en la Tabla 3: el efecto promedio del tratamiento es de 0.279<sup>15</sup>. En el cuadrante del índice 2 el grupo tratamiento presenta una media de 0.29 mientras que en el grupo de control es de -0.45, resultando en la diferencia de 0.74 de la Tabla 3. En tercer lugar, el índice 3 tiene como media para el grupo de tratamiento 0.19 y -0.29 en el grupo de control, teniendo como efecto promedio del tratamiento 0.472. Por último, el índice 4 estimó una media del grupo tratamiento de 0.29 mientras que en el grupo control fue de -0.44; entonces, el efecto promedio del tratamiento agregado atribuible al programa es de 0.732

<sup>15</sup> Hay que considerar que en la gráfica 7 los valores se encuentran redondeados, por lo que la suma para obtener la diferencia podría no ser totalmente igual a los de la Tabla 3. Para las cuatro variables de resultados se calcula la diferencia entre grupo de control y grupo de tratamiento de la gráfica; posteriormente, se compara con los resultados obtenidos en la Tabla para obtener el efecto de impacto atribuible al programa





**Gráfica 7 Resumen de la estimación de impacto sobre los cuatro índices**

**Por número de aciertos**

A manera de prueba de robustez, esta subsección presenta un cambio en la variable de resultados que se puede observar en la Tabla 4. Se obtuvo el promedio de la suma aritmética de los aciertos en cada una de las partes evaluadas en el cuestionario. Los resultados son consistentes con la anterior: todos los coeficientes son significativos al 99% y positivos. La Parte 1 presenta una magnitud menor a comparación de las demás, en promedio, hay una diferencia de 0.146 entre el grupo de tratamiento y de control. La parte 2 muestra una diferencia entre el grupo de tratamiento y de control de 1.813 aciertos. La parte 3 es la segunda con menor magnitud con un cambio de 0.430. Por último, la suma total de aciertos, (Total en la tabla) es congruente con la suma de las otras tres partes, con un cambio de 2.389 aciertos más.

**Tabla 4 Estimación del impacto por Kernel, restringiendo al soporte común y con el promedio de aciertos por sección como variable de resultados**

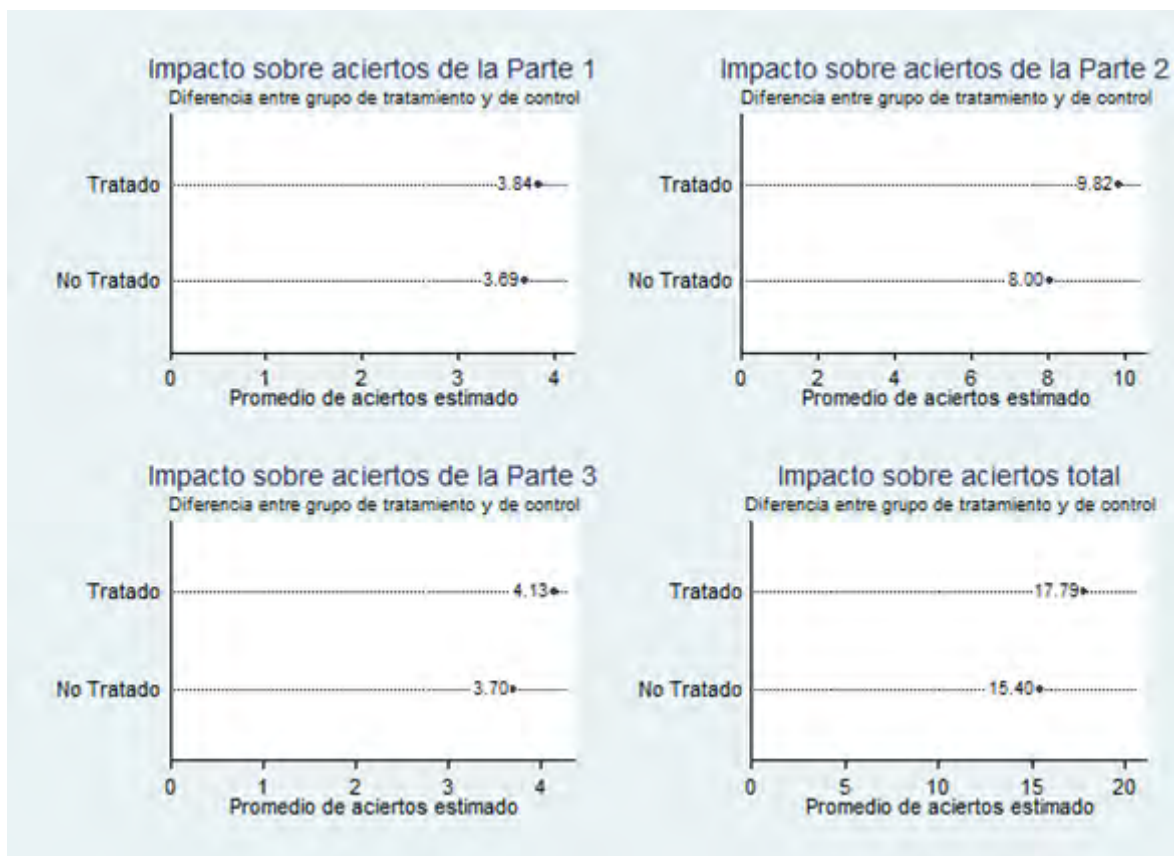
	(1)	(2)	(3)	(4)
<b>VARIABLES</b>	Parte 1	Parte 2	Parte 3	Total
<b>Efecto promedio del tratamiento</b>	0.146***	1.813***	0.430***	2.389***
	(0.0310)	(0.0712)	(0.0371)	(0.0980)
<b>Constante</b>	3.694***	8.004***	3.700***	15.40***
	(0.0241)	(0.0554)	(0.0288)	(0.0762)
<b>Observaciones</b>	1,813	1,813	1,813	1,813
<b>R-cuadrada</b>	0.012	0.264	0.069	0.247

Errores estándar entre paréntesis

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

La gráfica 8 presenta la diferencia que encontramos en la cantidad de aciertos media descritos anteriormente. En el cuadrante de la parte 1 podemos observar gráficamente que el grupo de control tiene un número de aciertos medio de 3.69 mientras que el grupo de tratamiento tiene una media de 3.84; al obtener la diferencia de ambos puntajes podemos observar que el resultado coincide con lo reportado en la Tabla 3: el efecto promedio del tratamiento es de 0.15<sup>16</sup>. En el cuadrante de la parte 2 el grupo tratamiento presenta una media de aciertos correctos de 9.82 mientras que en el grupo de control es de 8.00, resultando en la diferencia de 1.813 de la Tabla 3. En tercer lugar, la parte 3 tiene como media de aciertos para el grupo de tratamiento 4.13 y 3.70 en el grupo de control, teniendo como efecto promedio del tratamiento 0.430. Por último, el índice 4 estimó una media del grupo tratamiento de 17.79 mientras que en el grupo control fue de 15.40; entonces, el efecto promedio del tratamiento agregado atribuible al programa es de 2.389

<sup>16</sup> Hay que considerar que en la gráfica 8 los valores se encuentran redondeados, por lo que la suma para obtener la diferencia podría no ser totalmente igual a los de la Tabla 4. Para las cuatro variables de resultados se calcula la diferencia entre grupo de control y grupo de tratamiento de la gráfica; posteriormente, se compara con los resultados obtenidos en la Tabla para obtener el efecto de impacto atribuible al programa



**Gráfica 8 Resumen de la estimación de impacto sobre el número de aciertos**

### Bootstrap a través de Monte Carlo

Por último, esta última subsección en la Tabla 5 presenta una estimación de Bootstrap que estima el Efecto Promedio del Tratamiento sobre los tratados. Cabe aclarar que, a comparación de las subsecciones anteriores, esta solamente estima el efecto de las personas que recibieron tratamiento. El Bootstrap hace una estimación a partir de las personas que recibieron el tratamiento, por lo que su efecto solamente se puede interpretar como el efecto del tratamiento sobre los tratados (ATT). Los resultados son consistentes con todo lo anterior, las personas que recibieron el tratamiento mejoran su índice de habilidades de comunicación y cercanía con la ciudadanía en 0.281. Hablando del índice de atención, reacción y canalización a personas víctimas/sobrevivientes, las personas tratadas presentan una mejoría de 0.714 puntos. En tercer lugar, el índice de sensibilización hacia la violencia por razones de género presenta una mejoría de 0.425 puntos. Por último, el índice de competencias policiales frente a la violencia por razones de género presenta una mejoría en las personas tratadas de 0.688.

**Tabla 5 Estimación del efecto promedio del tratamiento sobre los tratados (ATT), restringiendo al soporte común y tomando como variable de resultados el análisis de factores comunes**

	(1)	(2)	(3)	(4)
VARIABLES	Y1	Y2	Y3	Y4
Efecto promedio del tratamiento sobre los tratados (ATT)	0.281***	0.714***	0.425***	0.688***
	(0.0412)	(0.0359)	(0.0486)	(0.0420)
Observaciones	1,813	1,813	1,813	1,813

Errores estándar entre paréntesis

\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

## 6. HALLAZGOS Y LIMITANTES

Los hallazgos que se han presentado a lo largo de este documento son consistentes y robustos. Todas las áreas evaluadas en el cuestionario presentan mejoría, sin importar la especificación del modelo o el cambio en la variable de resultados.

### Y\_1=Índice de habilidades de comunicación y cercanía con la ciudadanía

Los efectos de menor magnitud los encontramos en el Índice de habilidades de comunicación y cercanía con la ciudadanía. Este resultado es de esperar dado que es una auto evaluación de las personas participantes; es limitada su interpretación causal debido a que no hay una medición externa de estas habilidades. Sin embargo, sí es importante resaltar que es un resultado sorpresivo y alineado con el objetivo general del programa: las y los oficiales de policía que toman la capacitación consideran que tienen una mayor capacidad de comunicarse y ser “más cercanos/as” y “empáticos/as” con la ciudadanía.

Hablando del modelo Bootstrap, es relevante que el efecto promedio del tratamiento sobre los tratados (ATT) sea muy similar al mostrado en la primera subsección (0.279 & 0.281 respectivamente). Esto quiere decir que tenemos resultados de magnitud similar entre los tratados y los no tratados; y más aún, que nuestro grupo de tratamiento y nuestro grupo de control son comparables.

Estos hallazgos si bien no representan una conexión causal directa y deben ser

interpretados con cautela, sin duda deben ser una consideración relevante para el diseño de programas de capacitación futuros. La formación continua de agentes de policía contribuye a la conexión de vínculos más cercanos con la ciudadanía y aumenta su percepción de confianza a la hora de entablar comunicaciones en el marco de sus funciones. Reconociendo que este indicador no refleja directamente la capacidad de comunicación y proximidad de las y los agentes de policía, consideramos que la autopercepción es fundamental a la hora de entablar relaciones de confianza con la ciudadanía.

### **Y\_2=Índice de atención, reacción y canalización de personas víctimas**

De todas las variables de resultados evaluadas en el cuestionario, esta es la que presenta una mejoría de mayor magnitud. Este hallazgo es el más relevante en el marco del objetivo general del Programa debido a que los agentes teóricos y prácticos en materia de atención, reacción y canalización de personas víctimas/sobrevivientes presenta una mejoría significativa después del tratamiento. En promedio, las personas que cursan nuestra capacitación tienen una mejora de 0.747 puntos a comparación de quienes no lo tomaron. Hablando de número de aciertos, las personas capacitadas contestarán en promedio 1.87 más aciertos en la parte 2 a comparación de quienes no lo tomaron.

Nuestros hallazgos sugieren que las y los agentes que son capacitados por el Programa identifican mejor los sesgos implícitos a la hora de entrevistar a una víctima/sobreviviente, detectan los tipos y modalidades de violencia, y saben mejor a qué instancia se tiene que canalizar a una mujer víctima/sobreviviente de violencia a comparación de quienes no lo toman. Existe evidencia para apoyar que un elemento que cursa nuestra capacitación mejorará su conocimiento legal y práctico en la atención a víctima/sobrevivientes.

Hablando del modelo Bootstrap, es relevante que el efecto promedio del tratamiento sobre los tratados (ATT) sea muy similar al mostrado en la primera subsección (0.747 & 0.714 respectivamente). Al igual que en los hallazgos del índice 1, estos hallazgos sugieren que nuestros grupos de control y tratamiento son comparables y mitigan el sesgo de selección.

A comparación del índice 1, estos resultados son más sólidos debido a que no solamente miden una autopercepción de habilidades; sino conocimiento objetivo y concreto sobre los protocolos de atención que rigen el actuar policial en caso de violencia por razones de género contra las mujeres. La línea causal de estos hallazgos es sólida y representa una mejoría en las habilidades de las y los oficiales de policía que están participando en el Programa. Estos resultados nos permiten afirmar que las personas beneficiarias del programa tienen una mayor capacidad para detectar, identificar, atender, proteger y prevenir la violencia por razones de género con base en la normativa establecida en el Protocolo Nacional de Primer Respondiente.

### **Y\_3=Índice de sensibilización hacia la violencia de género**

Este índice tiene los mismos hallazgos que las otras variables mencionadas anteriormente:

significativo y positivo. La evidencia sugiere que las y los agentes que toman nuestra capacitación logran identificar de mejor manera frases o conductas estereotipadoras y que pueden resultar en un obstáculo para el acceso a la justicia de mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia por razones de género. En promedio, las personas capacitadas en el Programa mejoran en 0.472 puntos su rendimiento a comparación de las personas que no tomaron el curso. Hablando de número de aciertos, las personas que tomaron el curso tienen una mejora de 0.430 a comparación de las personas que no lo tomaron.

Las y los agentes policiales que cursan nuestra capacitación muestran estar más en desacuerdo con afirmaciones como “las mujeres tienen la culpa de estar en una relación violenta” o “es necesario observar si una mujer ha consumido alcohol o drogas a la hora de denunciar violencia sexual”. Identificar estereotipos de género y errores comunes en la actuación de las y los primeros respondientes son avances clave que permitirán ser un facilitador al acceso a la justicia de las mujeres víctimas/sobrevivientes de violencia por razones de género.

Hablando del modelo Bootstrap, es relevante que el efecto promedio del tratamiento sobre los tratados (ATT) sea muy similar al mostrado en la primera subsección (0.472 & 0.425 respectivamente). Al igual que en los hallazgos del índice 1 y 2, estos hallazgos sugieren que nuestros grupos de control y tratamiento son comparables, el efecto del tratamiento sobre los tratados es similar al grupo de control.

En relación con este índice, es posible encontrar un efecto intermedio entre el primer y segundo. Uno de los objetivos específicos del programa es promover la sensibilización en materia de género de las personas tratadas; a

#### **Y\_4=Índice de competencias policiales frente a la violencia de género**

El último de los hallazgos corresponde al agregado de los tres índices anteriores, por lo que sus resultados están alineados con lo versado anteriormente. El índice de competencias policiales frente a la violencia por razones de género, que incluye la autopercepción de comunicación, de atención y canalización y la sensibilización frente a eventos de violencia por razones de género contra las mujeres tiene una amplia mejora en los agentes que tomaron el curso. En promedio, las personas participantes del curso tienen una mejora de 0.732 puntos a comparación de quienes no tomaron el curso. Hablando del total de aciertos, el efecto del tratamiento es aún mayor. De todo el cuestionario, las personas que tomaron la capacitación contestarán, en promedio, 2.389 aciertos más que un o una agente de policía que no tomó el curso.

Hablando del modelo Bootstrap, es relevante que el efecto promedio del tratamiento sobre los tratados (ATT) sea muy similar al mostrado en la primera subsección (0.732 & 0.688 respectivamente). Al igual que en los hallazgos del índice 1 y 2, estos hallazgos sugieren que nuestros grupos de control y tratamiento son comparables, el efecto del tratamiento sobre los tratados es similar al grupo de control.

## Limitaciones

A pesar de los resultados de esta evaluación de impacto tienen a ser consistentes; es importante mencionar que existen aún áreas de oportunidad por cubrir. En primer lugar, este documento solamente un corte transversal (una “foto”) de la situación actual, no son resultados sensibles al tiempo. Para ampliar y mejorar esta evaluación, recomendamos tener datos de los mismos agentes que tomaron el curso después de T periodo futuro<sup>17</sup>. En segundo lugar, reconocemos que lo ideal es que hubiese sido un instrumento creado de manera externa; no obstante, para mitigar este sesgo buscamos que todo el conocimiento evaluado está conforme a los Protocolos de Actuación y Leyes Generales en el país vigentes a 2019 así como en literatura especializada en el tema. En tercer lugar, aún no es posible distinguir por estado o municipio de pertenencia. Este documento es un producto con constante levantamiento de información que será actualizado conforme a la implementación del programa sigue en curso.

## 7. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Este documento presentó la evaluación de impacto del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad de Grupos en Situación de Vulnerabilidad. La metodología cuantitativa de impacto utilizada fue a través del método de emparejamiento con una distribución ponderada de Kernel. Los hallazgos a lo largo de este documento sugieren que existe una relación positiva, fuerte y significativa del tratamiento con los resultados de las y los oficiales de policía; dichos resultados son consistentes a diferentes especificaciones y pruebas de robustez.

A manera de resumen, las implicaciones de política pública que se derivan de los hallazgos de este documento son las siguientes:

1. La formación continua de agentes de policía contribuye a la conexión de vínculos más cercanos con la ciudadanía y aumenta su percepción de confianza a la hora de entablar comunicaciones en el marco de sus funciones. Las y los participantes que cursaron la capacitación tienen una mayor autovaloración de su capacidad de entablar comunicación con la ciudadanía.
2. Nuestros hallazgos sugieren que las y los agentes que son capacitados por el Programa identifican mejor los sesgos y estereotipos a la hora de entrevistar a una víctima/sobreviviente.
3. Las y los agentes que cursan la capacitación detectan los tipos y modalidades de violencia, y saben mejor a qué instancia se tiene que canalizar a una mujer víctima/sobreviviente de violencia a comparación de quienes no lo toman. En el Sistema Penal Acusatorio es relevante que las y los primeros respondientes conozcan las instancias de coordinación, así como el marco legal y responsabilidades de actuación frente a personas víctimas/sobrevivientes de violencia por razones de género.
4. Las y los agentes policiales que cursan nuestra capacitación muestran estar más en desacuerdo con afirmaciones como “las mujeres tienen la culpa de estar en

<sup>17</sup> A la luz de la capacidad de implementación y la naturaleza del marco lógico del Programa es inviable el seguimiento temporal de las y los agentes capacitados.

una relación violenta” o “es necesario observar si una mujer ha consumido alcohol o drogas a la hora de denunciar violencia sexual”. La identificación de estereotipos y la sensibilización en materia de género son cruciales para la atención correcta de estos eventos. Más allá de tener el conocimiento legal y práctico, consideramos fundamental la

5. En conclusión, reconocemos que la naturaleza sistémica de la violencia contra las mujeres requiere un alto grado de coordinación con instituciones especializadas. No obstante, el primer contacto con mujeres víctimas/sobrevivientes se vuelve fundamental para generar un vínculo de confianza y dar un primer paso en la restitución de los derechos humanos. Las y los agentes policiales que cursan nuestro programa muestran más sensibilidad, mejor atención y más confianza; aptitudes fundamentales hacia la meta de erradicación de todas las formas de violencia por razones de género hacia las mujeres.

## 8. FUENTES DE INFORMACIÓN

- Cheurprakobkit, S., & Bartsch, R. A. (2001). Police Performance: A Model for Assessing Citizens' Satisfaction and the Importance of Police Attributes. *Police Quarterly*, 4(4), 449–468. doi: 10.1177/109861101129197941
- Dehejia, R.H. y S. Wahba (1999), “Causal Effects in Nonexperimental Studies: Reevaluating the Evaluation of Training Programs”, *Journal of the American Statistical Association*, 94, 448, 1053-1062.
- Fundación Avon (2013), “Campaña Justicia de Género – La Denuncia – Fundación Avon y AMJA”. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Gi0QeQ9WT5w&t>
- Heckman, James J.H. Ichimura, and P. Todd (1998), “Matching as an econometric evaluation estimator”, *Review of Economic Studies*, 65, 261-294.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2017), “Primera Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP)”. INEGI, Sala de Prensa. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/ENECAP2017.pdf>
- Jack, Vincent, (1971), “Factor Analysis in International Relations. Interpretation, Problem Areas and Application” University of Florida Press, Gainesville.
- Mastrofski, S. D., Jonathan-Zamir, T., Moyal, S., & Willis, J. J. (2015). Predicting Procedural Justice in Police–Citizen Encounters. *Criminal Justice and Behavior*, 43(1), 119–139. doi: 10.1177/0093854815613540
- Matas, Antonio. (2018). Diseño del formato de escalas tipo Likert: un estado de la cuestión. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. 20. 38. 10.24320/redie.2018.20.11347.
- Otsu, T. and Y. Rai (2016), “Bootstrap inference of matching estimators for average treatment effects”, *Journal of the American Statistical Association*, ISSN 0162-1459. Disponible en [http://eprints.lse.ac.uk/84170/1/bootstrap%20inference\\_Accepted\\_Final.%20.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/84170/1/bootstrap%20inference_Accepted_Final.%20.pdf)
- Rencher, A. (2002). *Methods of Multivariate Analysis* (2nd ed.). Brigham Young University: John Wiley & Sons, Inc.
- Rosenbaum, P.R. and D.B. Rubin (1983), “The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects”, *Biometrika* 70, 1, 41–55.
- Torres-Reyna, O (s.f.). “Getting started in factor analysis (using Stata 10)”. Princeton University.



# Evaluación de sistemas alimentarios considerando los principios de sostenibilidad, inclusión e integralidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El caso de la evaluación de la política de sistemas alimentarios sostenibles de la Ciudad de México<sup>1</sup>

Domingo Faustino Hernández Angeles\*

## Introducción

Para el logro del derecho a la alimentación, resulta fundamental disponer de Sistemas Alimentarios Sostenibles (SAS). Actualmente son escasas las evaluaciones sobre sistemas alimentarios sostenibles a partir de la visión holística y los principios de desarrollo sostenible e inclusión de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Este documento presenta uno de los primeros marcos conceptuales sintéticos para evaluar sistemas alimentarios sostenibles bajo el enfoque del desarrollo sostenible y su aplicación para evaluar la política de sistemas alimentarios en la Ciudad de México.

## 2. Contexto de la evaluación

La creciente importancia de la agenda del desarrollo sostenible e inclusivo ha incrementado el interés de los gobiernos nacionales y subnacionales para incorporar la perspectiva del desarrollo sostenible en sus políticas, programas y procesos de planeación y evaluación. El Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, ha realizado un proceso de evaluación para conocer la situación del sistema alimentario sostenible de la Ciudad de México que permita mejorar el diseño de la política en la materia y promover el derecho a la alimentación con un enfoque de desarrollo sostenible<sup>2</sup>.

Algunos de las peculiaridades o situaciones específicas a las que se enfrentó la evaluación fueron:

- Marco conceptual poco consolidado, disperso y con términos traslapados o usados indistintamente.
- Por la naturaleza de los sistemas alimentarios, alta complejidad de actores y elementos de análisis involucrados.
- En términos de política pública implica la confluencia de intervenciones transversales y la tensión entre diferentes objetivos de desarrollo, lo que significa un tipo de gobernanza muy compleja.

<sup>1</sup> Este documento retoma parte de los hallazgos de un estudio llevado a cabo por Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, del cual el autor de este documento fue consultor principal. Las ideas expresadas en este documento son de responsabilidad del autor y no involucran la opinión institucional de la FAO o el Gobierno de la Ciudad de México. En el caso de los extractos que provienen de los documentos generados en la consultoría, se cita como autor a la FAO con la leyenda "FAO (2020), Documento de Trabajo sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles" con permiso de las instituciones participantes.

\* Domingo Faustino Hernández Angeles, Consultor, domingo.f.hernandez@gmail.com

<sup>2</sup> El documento de la evaluación es de carácter interno. En este documento se describe el proceso en que se dio la evaluación con permiso de las instituciones participantes en la evaluación.

d) Incipiente diseño, implementación y evaluación de políticas nacionales o subnacionales para sistemas alimentarios sostenibles.

## 1. Metodología

El proceso de evaluación siguió tres etapas: a) sistematización del marco conceptual de sistemas alimentarios sostenibles, b) talleres de análisis participativo con diversos actores de los sistemas alimentarios, y, c) análisis de la situación de política de sistemas alimentarios sostenibles con especial énfasis en su marco normativo e instrumentos de planeación. El proceso metodológico se describe en la Figura 1.

**Figura 1. Metodología**



Fuente: elaboración propia.

En la sistematización del marco conceptual se delimitaron conceptos claves relacionados con los SAS tales como la seguridad alimentaria y nutricional, sostenibilidad, inclusión, resiliencia y se establecieron como dimensiones de las SAS. De igual forma, se definieron los principios de política de sistemas alimentarios sostenibles.

Con el propósito de conocer la visión y prioridades de los principales actores de los sistemas alimentarios de la Ciudad de México, se llevaron a cabo Talleres de análisis participativo con funcionarios del gobierno federal y de la Ciudad de México, así como como expertos, académicos y productores locales, en el cuales estos compartieron sus visiones con el fin de promover y generar propuestas de mejora de las diferentes dimensiones de los sistemas alimentarios sostenibles.

De manera más específica, en los talleres participativos se expusieron los principios y características fundamentales de los sistemas alimentarios sostenibles, holísticos e inclusivos. Posteriormente, mediante la construcción de un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), se identificarán áreas de oportunidad para fortalecer los SAS. Para el desarrollo del FODA se hicieron uso de técnicas lúdicas participativas con el propósito de generar un ambiente de apertura y diversidad que

permitió el libre flujo de ideas y propuestas de cada uno de los participantes desde su respectivo ámbito de influencia y visión de las políticas públicas. En lo particular, se realizaron tres talleres y en total se contó con la participación de 43 asistentes.



Posteriormente se utilizó el marco conceptual para identificar la situación de la política de sistemas alimentarios sostenibles en la Ciudad de México. El análisis se realizó al nivel del marco normativo, instrumentos de planeación y articulación de los programas y actores que conforman el sistema alimentario.

### 3. Marco conceptual

#### 3.1. Sistemas alimentarios sostenibles y sus dimensiones

Un sistema alimentario es el conjunto actividades, actores y dimensiones que mediante su interacción dinámica hacen posible la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos. Los sistemas alimentarios son complejos y cambiantes en función de su interacción con otro tipo de sistemas, por ejemplo, los sistemas económico y social (HLPE 2014). Un sistema alimentario, como cualquier sistema, puede implicar situaciones negativas para el desarrollo sostenible e inclusivo, por ejemplo, que la producción de alimentos se haga a costa de un acelerado deterioro del medio ambiente, precarias condiciones laborales para los trabajadores o alimentos de bajo costo, pero con consecuencias negativas para la salud.

Con el propósito de contar con un marco conceptual sistematizado y sintetizado, se identifican cuatro dimensiones básicas de los sistemas alimentarios: Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), sostenibilidad, inclusión y resiliencia de los sistemas alimentarios. La dimensión de la SAN es de las más importantes y por sí mismo un concepto de amplio uso como objetivo de desarrollo o de política pública. De acuerdo al Consejo Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA, 2017) establece que:

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria

son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria”.

Los cuatro pilares SAN se entienden de la siguiente forma (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018):

- 1) Disponibilidad física de los alimentos: se enfoca en la existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción en una región, país o importaciones (se corresponde con “oferta” de alimentos).
- 2) Acceso económico y físico a los alimentos: Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos monetarios o no monetarios a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva.
- 3) Utilización de los alimentos: Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Es decir, el ingerir energía y nutrientes suficientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares.
- 4) Estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores: Trata de la seguridad de que una población, hogar o persona tenga acceso a alimentos adecuados en todo momento. Es decir, no deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas o acontecimientos cíclicos.

En torno a la dimensión de sostenibilidad, significa que un sistema alimentario no pone en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales del derecho a la alimentación de las generaciones futuras (HLPE-FAO, 2014).

La dimensión de inclusión de un sistema alimentario significa que todas personas tienen acceso a la seguridad alimentaria y nutricional, especialmente, los grupos de población más vulnerables o tradicionalmente excluidos, entre ellos: mujeres, adultos mayores, jóvenes, indígenas, los pobres y las personas con algún tipo de discapacidad. Bajo la perspectiva de esta dimensión, resulta fundamental disminuir las desigualdades en el acceso a los sistemas alimentarios (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018).

La FAO define la resiliencia como “la capacidad de prevenir desastres y crisis, así como de preverlos, amortiguarlos, tenerlos en cuenta o recuperarse de ellos a tiempo y de forma eficiente y sostenible, incluida la protección, el restablecimiento y la mejora de los sistemas de vida frente a las amenazas que afectan a la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos.”<sup>3</sup>

## 3.2. Política de sistemas alimentarios sostenibles y sus principios

Uno de los grandes retos de cualquier gobierno es implementar eficazmente los principios y objetivos establecidos en sus documentos normativos y planes de gobierno. El medio para llevar a la práctica tales objetivos es disponer de una política bien definida

<sup>3</sup> <http://www.fao.org/capacity-development/resources/good-practices/resiliencia/es/#:~:text=La%20FAO%20define%20la%20resiliencia,las%20amenazas%20que%20afectan%20a>

e instrumentada.

Una política alimentaria se concibe como el conjunto de principios, estrategias y objetivos adoptados por una entidad de gobierno para abordar las diferentes dimensiones, actividades, elementos y actores relacionados con los sistemas alimentarios con el objetivo explícito de afectar los resultados del sistema alimentario en una dirección deseada (Candel y Daugbjerg, 2020).

Para impactar positivamente en los sistemas alimentarios sostenibles la política para SAS debe considerar los siguientes principios:

- Visión holística e integralidad
- Gobernanza participativa
- Territorio y comunidad
- Seguimiento, monitoreo y evaluación
- Generación, uso y transparencia de la información
- Escalabilidad

El principio de visión holística en las políticas para sistemas alimentarios significa que en la concepción de éstos se visualizan todos los elementos de contexto (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionadas con la producción, elaboración, distribución, preparación y consumo de alimentos, así como su estabilidad en el tiempo. De igual forma, se identifican los efectos circulares de estos elementos y actividades en los motores de cambio de los sistemas alimentarios, principalmente: biofísicos y ambientales; innovación, tecnología e infraestructura; políticos y económicos; socioculturales, y; demográficos (HLPE, 2018).

La complejidad de los sistemas alimentarios y los múltiples elementos, actores y actividades que los componen, conlleva la necesidad de contar con una política holística, transversal, interinstitucional e intersectorial en los diferentes niveles de gobierno y en su relación con los sectores social y privado (FAO, 2019).

Desde la perspectiva de la FAO, la gobernanza se define como aquellos procesos mediante los cuales los actores públicos, privados y sociales articulan sus intereses; visualizan, encuadran y priorizan problemas; toman, aplican y realizan el seguimiento de decisiones.<sup>4</sup> Estos procesos se cristalizan en marcos normativos, definición de políticas y mecanismos de instrumentación específicos. El papel de una política es tratar de conciliar dichos intereses u objetivos particulares de tal forma que se fortalezcan las dimensiones de los SAS.

## 4. Hallazgos y recomendaciones normativas

Los marcos normativos tienen un enorme impacto en la alimentación y la agricultura en virtud de que establecen una visión específica sobre los retos que enfrenta la alimentación; las prioridades de la acción gubernamental; objetivos, políticas, actores, atribuciones y pautas de comportamiento, entre otros aspectos. Al mismo tiempo, la articulación de los

<sup>4</sup> Con base en <http://www.fao.org/policy-support/governance/es/>

instrumentos jurídicos resulta igual de importante que su existencia y contenido.

Una mejor gobernanza, necesariamente también pasa por la consolidación y actualización de los marcos normativos (FAO, 2018). Desde la perspectiva de la FAO, la gobernanza se define como aquellos procesos mediante los cuales los actores públicos, privados y sociales articulan sus intereses; visualizan, encuadran y priorizan problemas; toman, aplican y realizan el seguimiento de decisiones.<sup>5</sup> Estos procesos se cristalizan en marcos normativos, definición de políticas y mecanismos de instrumentación específicos.

#### 4.1. Normatividad de sistemas alimentarios sostenibles

A partir de análisis global del marco normativo para sistemas alimentarios sostenibles, se documentaron los siguientes hallazgos: el marco normativo de SAS se encuentra excesivamente disperso en múltiples instrumentos normativos (aproximadamente 10 leyes), no está definido el concepto de SAS y su relación con la SAN, no existe un mandato para definir una política de SAS, no existe claridad sobre que actor de gobierno debe definir, coordinar y articular una política de SAS y SAN.

Para dar una idea del nivel de fragmentación del marco normativo para SAS, en el Cuadro 1 se presenta un mapeo básico de los instrumentos normativos y actores que regulan las diferentes dimensiones de los SAS (sostenibilidad, inclusión, visión holística, resiliencia) y los cuatro pilares de la SAN (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad).

<sup>5</sup> Con base en <http://www.fao.org/policy-support/governance/es/>

**Cuadro 1. Mapeo de instrumentos normativos que regulan los Sistemas Alimentarios Sostenibles y la Seguridad Alimentaria y Nutricional**

Instrumento normativo	Actor rector	Descripción de atribución o mandato para el actor rector	Dimensión de SAS o pilar de SAN que se regula
Ley orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, 2018. (Art. 35).	SEDEMA	Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción rural e impulsar las buenas prácticas que la fomenten; fortaleciendo los canales de distribución y comercialización en apoyo a los productores rurales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilidad (P1-SAN).</li> <li>SAS sostenibles.</li> </ul>
Ley ambiental de protección a la tierra en el Distrito Federal (2000)		<ul style="list-style-type: none"> <li>Regular el suelo de conservación, protección y aprovechamiento de los ecosistemas y recursos naturales de la Tierra.</li> <li>Establecer y regular áreas verdes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SAS sostenibles.</li> <li>Disponibilidad (P1-SAN).</li> </ul>
Ley de Huertos Urbanos en el Distrito Federal, 2017 (Arts. 8-11)		Promoción y acceso al desarrollo de huertos urbanos mediante apoyos gubernamentales, beneficios fiscales y acompañamiento técnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilidad (P1-SAN)</li> <li>Acceso (P2-SAN).</li> <li>SAS sostenibles.</li> </ul>
Ley orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, 2018. (Art. 34)	SIBISO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer e instrumentar políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria.</li> <li>Combate a la pobreza e inclusión de grupos de población en condición de vulnerabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso (P2-SAN)</li> <li>Utilización (P3-SAN).</li> <li>SAS inclusivos.</li> </ul>
Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, 2010. (Art. 10)		A través del Consejo de Desarrollo Social, formular el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración relacionadas con la materia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilidad (P1-SAN)</li> <li>Acceso (P2-SAN)</li> <li>Utilización (P3-SAN)</li> <li>Estabilidad (P4-SAN)</li> </ul>
Ley de Comedores Sociales del Distrito Federal (2016)		Favorecer el ejercicio del derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, en condiciones de accesibilidad,	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilidad (P1-SAN)</li> <li>Acceso (P2-SAN)</li> <li>Utilización (P3-SAN)</li> </ul>
		mediante la promoción y/o financiamiento de comedores comunitarios, públicos y populares	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabilidad (P4-SAN)</li> </ul>
Ley orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México (Art. 30).	SEDECO	Establecer y coordinar los programas de abasto y comercialización de productos básicos, promoviendo la modernización y optimización en la materia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso (P2-SAN).</li> <li>SAS inclusivos</li> </ul>
Ley para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, 2014 (Art. 56)		Vinculación de las actividades del sector agropecuario a otras actividades económicas, propiciando su mejoramiento en cadenas productivas y distributivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso (P2-SAN)</li> <li>SAS inclusivos</li> </ul>
Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal, 2010 (Art. 9, Art. 19)	Jefatura de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conducir la planeación y las políticas para la SAN</li> <li>Concertar acuerdos entre los distintos sectores de gobierno, sector privado y academia para la SAN</li> <li>Operar el Programa de SAN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilidad (P1-SAN)</li> <li>Acceso (P2-SAN)</li> <li>Utilización (P3-SAN)</li> <li>Estabilidad (P4-SAN)</li> <li>Inclusión de SAS</li> <li>Sostenibilidad de SAS</li> </ul>
Ley de Desarrollo Social		Presidir el Consejo de Desarrollo Social a través del cual la SIBISO tiene la facultad para formular el Programa-SAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso (P2-SAN)</li> <li>Utilización (P3-SAN).</li> </ul>
Ley de Salud del Distrito Federal, 2009 (Arts.: 5, 73, 76).	SSA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción del mejoramiento de la nutrición, especialmente en materia del combate a la obesidad y los trastornos alimenticios.</li> <li>Disponibilidad de servicios de salud para la prevención y el combate de los desórdenes y trastornos alimenticios</li> <li>Prioridad de atención a grupos vulnerables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilización (P3-SAN).</li> <li>SAS inclusivos</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en Cuadro 3, no existe claridad respecto de que actor de gobierno a nivel de secretaria debe dirigir, coordinar y articular las políticas y acciones para las diferentes dimensiones de los SAS. Se infiere que el único actor con la capacidad jurídica para definir e instrumentar una política SAS –por el momento– es directamente

la Jefatura de Gobierno.

De esta manera, como propuesta de mejora normativa, se propone la creación un marco de coordinación normativa a partir de lo estipulado en los diferentes instrumentos jurídicos (constitución, leyes, reglamentos, lineamientos, etc.) donde se tenga claridad sobre objetivos, atribuciones, mecanismos de complementariedad, sistemas de información y canales de comunicación entre los diversos actores. A partir de contar con este documento, se facilitaría la coordinación institucional y la definición de una política para SAS y SAN y la instrumentación de políticas interinstitucionales.

## 4.2. Normatividad de la dimensión de Seguridad Alimentaria y Nutricional

A partir del análisis específico de la Ley-SAN (vigente), se encontró que de los cuatro pilares que componen la SAN: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad, la Ley-SAN sólo regula los pilares relativos al acceso y utilización (parcialmente), dejando fuera a los pilares de disponibilidad y estabilidad.

Más específicamente, de los cuatro pilares, la Ley-SAN sólo establece objetivos de política para el acceso (Art. 7, fracción II). Respecto al pilar de utilización, es definido de manera indirecta a través de los conceptos de “Alimentación Correcta” (Artículo 6, Fracción I) y “Orientación alimentaria” (Artículo 6, Fracción XVI), pero no se establece como objetivo de política ni se define como tal en la ley. En la Ley si es posible identificar mandatos de acciones específicas para los pilares de acceso y utilización.

En relación con el pilar de disponibilidad, este sólo es mencionado en el glosario (Artículo 6, fracción XII), pero no se establecen objetivos y acciones específicas. En el caso del pilar de estabilización, en ningún apartado de la Ley se le hace alusión directa o indirectamente.

Las propuestas para mejorar la Ley-SAN se dividen en aquellas que requieren modificaciones a la Ley-SAN y aquellas que, con el marco normativo existente, pueden empezarse a llevar a cabo por parte del Gobierno de la Ciudad de México. En relación con el primer tipo de propuestas, la Ley-SAN se debe modificar para:

- i) Definir y regular los cuatro pilares de la SAN.
- ii) Incluir el concepto de SAS en la Ley-SAN y establecer su vínculo con el logro de la SAN.
- iii) Simplificar el mecanismo de formulación y ejecución del Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional que mandada la Ley-SAN
- iv) Establecer que las políticas para SAN consideren un enfoque territorial, donde el territorio se considere una unidad de planeación, presupuestación operación y un espacio de confluencia de las acciones para la SAN.
- v) Establecer objetivos y acciones para la promoción de la agricultura familiar como una forma producción, distribución y comercialización de productos alimenticios rentable, inclusiva y sostenible y con alto impacto para fortalecer la SAN.
- vi) Objetivos y directrices de políticas para la reducción del desperdicio de alimentos, así como mecanismos de coordinación específicos entre instancias de gobierno, el



sector social y privado.

vii) Hacer explícitos los grupos en condición de vulnerabilidad (mujeres, adultos mayores, jóvenes, indígenas, pueblos originarios, personas con discapacidad o en situación de calle.

viii) Incluir el concepto de la malnutrición en la Ley-SAN para abarcar sobrepeso y la obesidad.

En el marco de la actual Ley-SAN el Gobierno de la Ciudad de México puede empezar a trabajar en las siguientes áreas:

- 1) Creación de Comisión intersectorial de Sistemas Alimentarios Sostenibles.
- 2) Mapeo de programas, estrategias y acciones para la SAN como insumo para elaborar el Programa de SAN.
- 3) Diseño básico de un sistema de información presupuestal e indicadores de seguimiento y de resultados los programas relacionados con la SAN.
- 4) Diseño de esquema de evaluación y seguimiento de los programas y acciones relacionados con la SAN.

## 5. Hallazgos y recomendaciones de política para Sistemas Alimentarios Sostenibles

En la Ciudad de México no existe una política integral de Sistemas Alimentarios Sostenibles claramente establecida, presupuestada y ejecutada. Esto implica que no se disponga de una articulación efectiva de programas y acciones, además de presupuestos, indicadores de seguimiento y mecanismos de evaluación coherentes y complementarios.

Esta ausencia de integralidad llama la atención debido a que la actual Ley-SAN (vigente desde 2009), tienen establecidos objetivos generales y específicos de vinculación para la operación de una política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Ciudad de México (Artículos 7 y 8). Sin embargo, esta política no ha sido instrumentada y presupuestada según el marco jurídico vigente.

El artículo 9 de la Ley-SAN, establece las atribuciones de la Jefatura de Gobierno de establecer de manera concertada las políticas de seguridad alimentaria y nutricional que deberán aplicarse en el gobierno central y las alcaldías de la Ciudad de México.

Es importante considerar, que aun cuando los objetivos establecidos en la Ley-SAN se pudieran aplicar íntegramente a través de una de la Política de SAN, quedaría pendiente la definición de una política para SAS, cuyos componentes, actores y actividades, determinan en gran medida los alcances y contexto de una Política de SAN. Es decir, una Política de SAN no necesariamente regularía todos los aspectos involucrados en los SAS, de ahí la necesidad de diseñar una política para SAS que abarque lo relativo a los sistemas alimentarios sostenibles y la seguridad alimentaria y nutricional.

Entre las recomendaciones más importantes para una política de sistemas sostenibles, se tienen:

- 1) Conformación de una Comisión intersectorial para sistemas alimentarios

sostenibles.

- 2) Elaboración de plan estratégico para la definición, articulación e implementación de una política de sistemas alimentarios sostenibles, que incluya objetivos, estrategias, actores y mecanismos de seguimiento y evaluación.
- 3) Instalación de mesas de trabajo interinstitucionales para articular las políticas para SAS y SAN en la Ciudad de México, incluyendo esquemas de participación social y comunitaria en el diseño de planes estratégicos para sistemas alimentarios sostenibles.
- 4) Institucionalización y operación de un sistema de información sobre los sistemas alimentarios sostenibles y la SAN en la Ciudad de México.
- 5) Padrón integral de beneficiarios de programas o acciones relacionados con SAS.
- 6) Potenciar complementariedades y la economía circular en programas de sistemas alimentarios sostenibles
- 7) Intervenciones holísticas territoriales de sistemas alimentarios, tales como Corredores Verdes Alimentarios.

El objetivo central de la conformación de la Comisión Intersectorial de Sistemas Alimentarios Sostenibles (Comisión-SAS) es disponer de un mecanismo de gobernanza que permita al Gobierno de la Ciudad de México generar, coordinar, articular, instrumentar y dar seguimiento a políticas y acciones para fortalecer los sistemas alimentarios sostenibles y la seguridad alimentaria y nutricional de los habitantes de la Ciudad de México a través de la participación de actores de sociales, privados, políticos y de gobierno. En el largo plazo, la Comisión podría convertirse en la base para constituir un Consejo de Política Alimentaria en la Ciudad de México y en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), ello podría impactar alrededor de 22 millones de habitantes.

La instrumentación o aplicación de la política para SAS implica el establecimiento de una planificación integral para el logro de los objetivos, indicadores de cumplimiento de estos objetivos y estrategias, mecanismos de coordinación intersectoriales y esquemas de monitoreo y seguimiento. En el Artículo 9, fracción tercera de la Ley-SAN, se establece que corresponde a la Jefatura de Gobierno establecer de manera concertada la política para SAN en la Ciudad de México y las alcaldías. Bajo esta consideración, el primer paso para la construcción de un plan de instrumentación de la política de SAN debe partir de la oficina de la Jefatura de Gobierno.

En términos de articular y coordinas políticas y acciones para SAN, las facultades para concertar acuerdos entre sectores en torno a la SAN corresponden a la Jefatura de Gobierno. En el mismo sentido, la naturaleza holística de los SAS necesariamente implica que las actividades coordinación sean convocadas directamente desde el gobierno central.

En las primeras mesas de trabajo hacía la conformación de la Comisión de SAS, se propone trabajar en las siguientes líneas estratégicas interinstitucionales:

- Políticas, programas y acciones intersectoriales sustentadas en la estrecha colaboración entre el sector público, social y privado (acopiadores, transformadores y consumidores), así como la participación ciudadana y la organización comunitaria.

- Equipos de trabajo interinstitucionales de investigación y análisis de las necesidades y retos de los consumidores para acceder a alimentos saludables y nutritivos considerando su entorno natural y socioeconómico, así como potenciales complementariedades con los sistemas alimentarios de la Zona Metropolitana del Valle de México y la región centro del país, principalmente.
- Acciones específicas de corto plazo para reducir la barreras normativas, comerciales y técnicas que restringen el acceso de la agricultura familiar a los grandes compradores públicos y privados.
- Equipos de trabajo interinstitucionales de investigación y análisis de las necesidades y retos de la agricultura familiar para garantizar la producción y disponibilidad de alimentos saludables y nutritivos; incrementar su producción de manera sostenible e inclusiva; mejorar la condición laboral de sus integrantes y su inserción en las cadenas agroalimentarias de alto valor agregado. De igual forma, análisis para la tipificación y caracterización de la agricultura familiar.
- Acciones para incrementar la oferta de alimentos saludables producidos por la agricultura familiar y favoreciendo las unidades que produzcan de manera más sostenible e inclusiva.
- Acciones de promoción de cadenas agroalimentarias comercialmente rentables y con capacidad para insertarse en mercados y cadenas de alto valor agregado.
- Creación de mecanismos de participación comunitaria y ciudadana en el diagnóstico, diseño e instrumentación de políticas y programas de Sistemas Alimentarios Sostenibles (SAS).
- Diseño, formulación e implementación de espacios físicos y áreas verdes propicios para la comercialización de productos alimentarios saludables, facilitadores de la convivencia social y la interacción comunitaria y que fomenten la cohesión social y el sentido comunitarios de los habitantes del territorio.
- Mecanismos de inclusión de los grupos de población en situación de mayor vulnerabilidad, entre ellos: mujeres, adultos mayores, jóvenes, personas en situación de calle, pueblos originarios y poblaciones indígenas.

En la Ley de Desarrollo Social de la Ciudad de México (2000) y la misma Ley SAN (2009) se hace referencia a la necesidad de contar con información confiable, oportuna y sistemática de los sistemas alimentarios. Sin embargo, en la actualidad se carece de sistemas de información sistemáticos, estructurados y precisos de los sistemas alimentarios que permitan realizar un adecuado seguimiento y evaluación de las iniciativas de gobierno.

La creación sistema de información sobre el sistema alimentario y nutricional de la Ciudad de México es factible y el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México tiene las atribuciones y capacidades institucionales y técnicos para instrumentarlo. El sistema de información deberá conjuntar criterios socioeconómicos, demográficos, cartográficos, de infraestructura y provisión de servicios públicos que permita su uso para priorizar intervenciones, generar sinergias entre programas y eliminar duplicidades de acciones, identificar rutas de comercialización y favorecer la transparencia y la evaluación.

En general los programas relacionados con los sistemas alimentarios y la seguridad alimentaria y nutricional en la Ciudad de México disponen de algún tipo de padrón de beneficiarios, sin embargo, se carece de un padrón integral único de todos los beneficiarios de los programas con incidencia en los SAS y la SAN. La ausencia de este tipo de padrón impide contar con una visión precisa de las necesidades de las personas y los territorios, disminuye la capacidad para identificar a la población más vulnerable, así como de eliminar potenciales duplicidades y generar complementariedades entre programas o acciones.

En la Ley SAN (Artículo 6, Fracción XVII), vigente desde 2009, se hace alusión a la existencia de un padrón de Beneficiarios de los Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que al menos, debe contar con los siguientes datos: lista con el nombre de todos los beneficiarios de cualquier programa emanado de la presente ley, su edad, domicilio, delegación política, colonia a la que pertenece su domicilio, número de familiares que se benefician del programa, e ingreso mensual promedio.

Por su parte, el Artículo 9 de la Ley-SAN (Artículo 9, Fracción 6) establece que la Jefatura de Gobierno deberá publicar anualmente el Padrón de Beneficiarios de Programas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sin embargo, este programa no ha sido publicado desde la promulgación de la Ley-SAN y por tanto tampoco se han creado las condiciones para conformar el padrón que mandata la Ley-SAN.

## Bibliografía

- Candel, J., & Daugbjerg, C. (2020). Overcoming the dependent variable problem in studying food policy. *Food Security*, 12(1), 169–178.
- CSA (2017). Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición (MEM)
- HLPE-FAO (2014). Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security.
- HLPE-FAO (2018). La Nutrición y los Sistemas Alimentarios. Un informe del grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición. Marzo de 2018. Roma
- FAO (2019a). Fortalecer las políticas sectoriales para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Compras públicas de alimentos. Nota de orientación sobre políticas. Núm. 11.
- FAO (2019b). Marco de la FAO para la Agenda Alimentaria Urbana. Roma.
- FAO (2018). The role of cities in the transformation of food systems: sharing lessons from milan pact cities. Rome
- FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Desigualdad y Sistemas Alimentarios. Santiago de Chile. 132 pp.





CONFERENCIA INTERNACIONAL DE  
**EVALUACIÓN**  
EL USO DE LA EVALUACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES



Gobierno  
del Estado

**SEPLAN**  
SECRETARÍA TÉCNICA DE  
PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN



**ACEVAL**  
Academia Nacional de  
Evaluadores de México