
Marco normativo, base para entender el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social en el Estado de México a través del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

Regulatory framework, basis for understanding the Social Policy Monitoring and Evaluation System in the State of Mexico through the Social Policy Research and Evaluation Council



Regina Moreno Guerrero
El Colegio Mexiquense, A.C., México
rmoreno@cmq.edu.mx

Analéctica

vol. 10, núm. 65, p. 49 - 83, 2024
Arkho Ediciones, Argentina
ISSN-E: 2591-5894
revista@analectica.org

Recepción: 15 abril 2024
Aprobación: 24 junio 2025

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14629419>

Resumen: Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (Sistemas de M & E) pueden entenderse a través del estudio de los elementos constitutivos que lo integran, que con base en Maldonado et al. (2015) son mínimo los 3 siguientes: i) las leyes o normas que lo regulan; ii) agentes con competencias que cumplen diversas funciones e iii) interacciones que se generan entre los agentes a partir de mandatos legales, donde es importante poner énfasis en la utilidad de la existencia de reglas formales para definir los límites e incentivos en el cumplimiento de los objetivos planteados (Ríos, 2013; Feinstein, 2015). México es considerado uno de los países de la región de América Latina, junto con Colombia, Chile y Brasil, referentes en materia de evaluación debido al marco normativo (elemento constitutivo i) leyes o normas que regulan al Sistema de M & E), existente y el proceso mediante el cual éste se ha legitimado con la finalidad de que la evaluación sea una práctica constante, continua y rigurosa (Maldonado & Pérez, 2017).

Palabras clave: Monitoreo y Evaluación, CONEVAL, México.

Introducción

Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (Sistemas de M & E) pueden entenderse a través del estudio de los elementos constitutivos que lo integran, que con base en Maldonado et al. (2015) son mínimo los 3 siguientes: i) las leyes o normas que lo regulan; ii) agentes con competencias que cumplen diversas funciones e iii) interacciones que se generan entre los agentes a partir de mandatos legales, donde es importante poner énfasis en la utilidad de la existencia de reglas formales para definir los límites e incentivos en el cumplimiento de los objetivos planteados (Ríos, 2013; Feinstein, 2015).

México es considerado uno de los países de la región de América Latina, junto con Colombia, Chile y Brasil, referentes en materia de evaluación debido al marco normativo (elemento constitutivo i) leyes o normas que regulan al Sistema de M & E), existente y el proceso mediante el cual éste se ha legitimado con la finalidad de que la evaluación sea una práctica constante, continua y rigurosa (Maldonado & Pérez, 2017). A nivel nacional, el Sistema de M&E, específicamente de la política social, se ha ido consolidando en efecto a que en 2004 se crea el organismo con la competencia específica de la evaluación en este sector; es decir al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), aunado a la expedición y armonización de un marco normativo en materia de administración, desarrollo social, presupuesto, acceso a la información pública y fiscalización. Sin embargo, en los ámbitos subnacionales, la investigación y análisis académico de los avances de los Sistemas de M & E es aún escaso (Ríos, 2013).

En 2011, el CONEVAL realizó el primer Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas en donde el Estado de México es la entidad federativa, de las treinta y dos que conforman el territorio nacional, que presenta la puntuación máxima en el componente normativo. En este contexto y con la finalidad de tener un primer acercamiento al funcionamiento del CIPES y su papel en el Sistema de M&E de la Política Social en el Estado de México, el presente documento tiene el objetivo de identificar, describir y analizar el marco normativo a partir de los tres elementos constitutivos anteriormente señalados que estructuran un Sistema de M&E.

Los resultados presentados son derivados de trabajo de gabinete para lo cual se consultaron páginas oficiales de organismos relacionados con la evaluación; se identificó, sistematizó y analizó el principal marco normativo de la evaluación, no sólo la que refiere al ámbito social sino también la del ámbito no social. El documento se conforma de cinco apartados, el primero constituye la presente

introducción, el segundo brinda un panorama general de la importancia y la obligatoriedad de evaluar la política social en el Estado de México, en los apartados tercero, cuarto y quinto se identifican, describen y analizan los elementos que constituye un Sistema de Monitoreo y Evaluación, es decir, la existencia de leyes o normas que regulan al Sistema; los agentes o actores con atribuciones y competencias y las relaciones existentes entre los actores, respectivamente. Finalmente, en el sexto apartado se presentan las conclusiones.

La importancia de entender el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social en el Estado de México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ordenamiento jurídico de mayor jerarquía respecto de las normas emitidas en el país, establece en su artículo 26 la obligatoriedad de evaluar la política de desarrollo social a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); y en su artículo y 134 la evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos públicos con los que disponen los tres niveles de gobierno: federal, estatal y local.

En relación con lo anterior, la Ley General de Desarrollo Social (2022), normatividad de observancia general para toda la República, señala en su artículo 18 que los recursos destinados al desarrollo social, que en gran medida se materializan en Programas presupuestarios (Pp) con el objetivo de garantizar el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, como educación, salud, alimentación, vivienda, mercado laboral, seguridad social, entre otros, son prioritarios y en efecto son objeto de seguimiento y evaluación.

En México, los recursos destinados a la política social representan una importante inversión del gasto público, pues de acuerdo con el análisis que realizó el Instituto Mexicano para la Competitividad (2022) sobre la Proyección del Gasto en Programas Sociales a nivel federal contemplada en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023, los recursos programados para los programas sociales federales es el más alto en los últimos once años con una asignación presupuestal de 865 mil 227 millones de pesos; lo que también representa un aumento de 18.8% en términos reales en comparación con lo aprobado para 2022. En este sentido la evaluación representa una importante herramienta para determinar si los programas están cumpliendo con los objetivos sociales para los que fueron creados y si los recursos asignados se implementan con eficiencia, eficacia, honestidad y calidad.

A nivel nacional, el Sistema de M&E específicamente de la política social se ha ido consolidando en efecto a que en 2004 se crea el organismo con la competencia específica de la evaluación en este sector; es decir el ya referido CONEVAL, aunado a la expedición y armonización de un marco normativo en materia de administración, desarrollo social, presupuesto, acceso a la información pública y fiscalización. Sin embargo, en los ámbitos subnacionales, la investigación y análisis académico de los avances de los Sistemas de M & E es aún escaso (Ríos, 2013).

En 2011, el CONEVAL realizó el primer Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas con el objetivo de aportar información sobre el progreso que presentan las entidades federativas en torno a la regulación e implementación de instrumentos de monitoreo y evaluación. Para este diagnóstico se consideraron dos componentes: componente 1. El deber ser: normativo; componente 2: prácticas de monitoreo y evaluación, en donde, por una parte, se consideran las disposiciones legales emitidas por las entidades federativas y por otra la puesta en práctica de éstas, respectivamente (CONEVAL, 2021).

De acuerdo con los resultados del Diagnóstico del CONEVAL 2021 que constituye su edición más reciente, el Estado de México es la entidad federativa, de las treinta y dos que conforman el territorio nacional, que presenta la puntuación máxima en el componente normativo. Cabe señalar que a partir del 2008 el Estado de México cuenta con el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) que es un organismo público descentralizado a cargo de la evaluación de la política de Desarrollo Social en la entidad; y que surge en sustitución del entonces Centro de Estudios de Marginación y Pobreza (CEMAPEM) creado en 2002, en el momento en el que se le otorga la atribución de “evaluar las acciones relacionadas con la política social implementadas en la entidad, a efecto de estar en posibilidad de determinar si los objetivos planteados son alcanzados, corroborar si la situación de los beneficiarios ha cambiado y conocer su situación actual para en su caso, reorientar acciones y en ese sentido, dotarlo de autonomía técnica y de gestión” (Acuerdo del poder Ejecutivo por el que se modifica el CEMAPEM, 2008, pág. 2).

El Estado de México es la entidad federativa más poblada del país al contar con 16,992,418 número de habitantes del total de 126,014,024 con los que cuenta el país (Inegi, 2022), lo que equivale a cerca del 14% de la población del territorio mexicano. Lo anterior supone que la política social que se materializa en los programas presupuestarios sociales, que son diseñados e implementados en esta entidad benefician a un gran número de personas en donde el objetivo de éstos es mejorar su calidad de vida en ámbitos particulares para reducir la pobreza. Sin embargo, para que los programas puedan

cumplir su fin, éstos deben tener continuidad y adecuarse a las evaluaciones y recomendaciones de tal forma que se cumplan las metas en la población objetivo (IMCO, 2022).

Aunado a lo anterior, de acuerdo con la Secretaría de Finanzas del Edomex, la inversión en política social y educación en la entidad es muy significativa respecto a otros rubros en donde “la finalidad y función más importante por el tamaño de los recursos destinados corresponden a Desarrollo Social y Educación, que incluyen también las acciones para mejorar el bienestar de la población como son: vivienda, salud, educación, protección social y protección ambiental” (Presupuesto Ciudadano, 2021). Para el 2021 el Presupuesto de Egresos de la entidad fue de \$303, 120 millones de pesos (mdp), de los cuales \$173, 896 mdp se destinaron al desarrollo social y educación, representando un 57.37% del total del presupuesto; \$54,599.00 a Desarrollo Económico representando un 18.01%; \$54, 599.00 destinado a Gobierno representando un 18.01% y \$63 239.00 destinado a otras no clasificadas en funciones anteriores, representando un 20.86% (Secretaría de Finanzas, 2021).

En este contexto es pertinente e importante la existencia del CIEPS y los avances normativos de la entidad respecto a la evaluación reportados en el Diagnóstico del CONEVAL 2021, sin embargo la evidencia empírica que se obtiene al realizar una búsqueda dentro de la página institucional de internet del CIEPS no muestra congruencia con este resultado, pues, en un primer momento, la página no arroja resultados de monitoreos y evaluaciones de las políticas sociales, estudios, investigaciones o proyectos, y tampoco se presentan los mecanismos por los cuales se realizan, las atribuciones de cada una de las áreas que conforman este organismo, el seguimiento de los resultados de las evaluaciones, los criterios para la creación de programas así como para la realización de las propias evaluaciones.

En este contexto y con la finalidad de tener un primer acercamiento al funcionamiento del CIPES y su papel en el Sistema de M&E de la Política Social en el Estado de México, el presente documento tiene el objetivo de identificar, describir y analizar el marco normativo a partir de los tres elementos constitutivos anteriormente señalados que estructuran un Sistema de M&E.

De la existencia de leyes o normas que estructuran y regulan al Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social en el Estado de México

El CIEPS, en su calidad de organismo a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social en el Estado de México, reconoce en la

sección de “marco jurídico” de su página institucional a sesenta normas que lo regulan, tal como se muestra en la siguiente tabla 1:

Tabla 1. Marco jurídico considerado por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

Tipo de normatividad		Nombre se la normatividad	
Constitución Federal	1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Constitución Estatal	2	Constitución Política del Estado de México	
Leyes	3	Ley General de Desarrollo	
	4	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	
	5	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	
	6	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México	
	7	Ley de Desarrollo Social del Estado de México	
	8	Ley de Seguridad Social para los servidores públicos del Estado de México y Municipios	
	9	Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México	
	10	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios	
	11	Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios	
	12	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios	
	13	Ley de Planeación del Estado de México y Municipios	
	14	Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios	
	Códigos	15	Acuerdo por el que se emite el Código de Conducta del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
		16	Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de su Empleo, Cargo o Comisión y los Lineamientos Generales para Propiciar su Integridad a Través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflicto de Intereses.
Reglamentos	17	Reglamento de la Ley para la Coordinación y el Control de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México	
	18	Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	
	19	Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México	
	20	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	
	21	Reglamento de la Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios	

	22	Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos Generales del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	23	Reglamento Interior del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	24	Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México
	25	Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios
Decretos	26	Decreto número 83.-Por el que se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios
	27	Decreto número 116.-Por el que se aprueba la Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2023
	28	Decreto número 117.-Por el que se aprueba la Ley de Ingresos de los municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal 2023
	29	Decreto número 119.-Por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2020
Acuerdos	30	Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el Diverso por el que se crea el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	31	Acuerdo por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	32	Acuerdo mediante el cual se modifican los Lineamientos que establecen el procedimiento de denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en los artículos 70 a 83 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 69 a 76 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
	33	Acuerdo por el que se habilitan días para que la Dirección General de Recursos Materiales y el Comité de Adquisiciones y Servicios de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, puedan sustanciar los procedimientos de licitaciones públicas nacionales presenciales para la contratación de servicios, hasta la comunicación del fallo, conforme a lo dispuesto en la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios y su Reglamento
	34	Acuerdo mediante el cual se aprueba el programa nacional de protección de datos personales
	35	Acuerdo mediante el cual se aprueba el programa nacional de transparencia y acceso a la información

	36	Acuerdo por el que el secretario de la Contraloría emite las disposiciones y el Manual Administrativo en Materia de Control Interno para las Dependencias y Organismos Auxiliares del Gobierno del Estado de México.
	37	Acuerdo mediante el cual, el pleno del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios emite el padrón de sujetos obligados en materia de protección de datos personales del Estado de México y Municipios.
	38	Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para establecer las bases de la Integración, Organización, Atribuciones y Funcionamiento de los Comités de Ética de las Dependencias del Poder Ejecutivo y sus Organismos Auxiliares del Estado de México
	39	Acuerdo por el que se crea el Comité Interno de Mejora Regulatoria del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social y se establecen los Lineamientos para su Operación y Funcionamiento
Lineamientos	40	Lineamientos para la Instalación y Funcionamiento de los Comités de Transparencia de los Sujetos Obligados
Manual	41	Manual General de Organización del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	42	Manual de Operación del Comité de Adquisiciones y Servicios del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	43	Manual de Operación del Comité de Arrendamientos, Adquisiciones de Inmuebles y Enajenaciones del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	44	Manual de Procedimientos para el Registro y Control de Bienes Muebles del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	45	Manual de Procedimientos de Administración de Personal del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
Procedimientos	46	Procedimiento: Publicación y difusión de documentos editados por la Subdirección de Vinculación y Difusión del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS)
	47	Procedimiento: Actualización de la Información Administrativa en la Página Web del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	48	Procedimiento: Emisión de Dictamen Técnico para la Aplicación de recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal
	49	Procedimiento de integración de la Información de la Revista COFACTOR
	50	Procedimiento: Validación de las evaluaciones realizadas a los programas y acciones en materia de desarrollo social instrumentados por el Gobierno del Estado de México

	51	Procedimiento: Creación del Fondo Fijo de Caja del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	52	Procedimiento: Integración de la información del Boletín Mensual con indicadores de carácter social
	53	Procedimiento: Desarrollo de investigaciones en temas de Desarrollo Social y Políticas Públicas
	54	Procedimiento: Capacitación sobre temas de desarrollo social
	55	Procedimiento: Recepción y Suministro de Bienes Depositados en el Almacén del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	56	Procedimiento: Integración de la Comprobación de Compras Menores y su Reembolso Correspondiente, del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
	57	Procedimiento: Autorización y Entrega de Recursos, a través del Vale Provisional de Caja del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social
Criterios	58	Criterios para que los sujetos obligados garanticen las condiciones de accesibilidad a fin de que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, sus derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales
Medidas	59	Medidas de Austeridad y Contención al Gasto Público del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México
Protocolos	60	Protocolo de actuación para la recepción, trámite y conclusión de las denuncias, sugerencias y reconocimientos presentadas ante los comités de ética de las dependencias del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y sus organismos auxiliares.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de https://cieps.edomex.gob.mx/marco_juridico

Los sesenta instrumentos normativos que constituyen el marco jurídico del CIEPS considera a las constituciones a nivel federal y estatal; leyes, códigos, reglamentos, acuerdos, decretos, lineamientos, manuales, procedimientos, criterios, medidas y protocolos.

El CONEVAL (2021), en su Diagnóstico de avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2021, determina para la valoración del componente normativo las disposiciones legales emitidas por las entidades enfocan en materia de desarrollo social, valorando a partir de estas la existencia de 9 criterios, estos son:

- i. La existencia y alcance de la Ley de Desarrollo social o equivalente;
- ii. Criterios para la creación de programas nuevos;
- iii. Creación de un padrón de beneficiarios;

- iv. La elaboración de reglas de operación o equivalente;
- v. Difusión de información de los programas;
- vi. Transparencia en el presupuesto;
- vii. Elementos de monitoreo y evaluación;
- viii. Indicadores de resultado y de gestión; y
- ix. Áreas responsables de realizar evaluación (pág. 13).

A partir de esta información, y teniendo como referencia la estructura normativa del Sistema de M&E a nivel nacional, se determinó pertinente tomar en cuenta además de la normatividad en materia de desarrollo social, tal como lo realiza el CONEVAL, las principales normas reconocidas por el CIEPS en materia de transparencia y acceso a la información pública, planeación y fiscalización de los recursos públicos, entre otras. Añadiendo además los siguientes instrumentos normativos: a) Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2023 de los programas presupuestarios del Gobierno del Estado de México; y b) Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México.

En suma, es posible identificar que el Estado de México cuenta con un conjunto de disposiciones legales o entramado institucional que estructura al Sistema de M&E de la Política Social en el Estado de México y que considera principalmente:

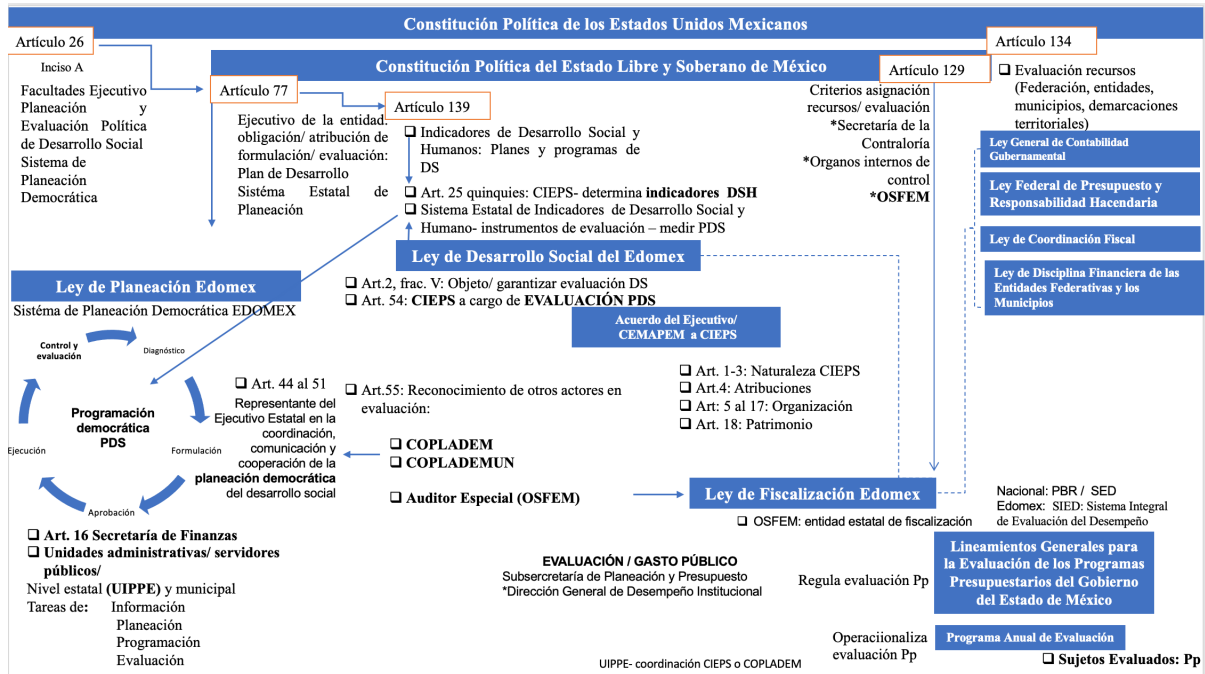
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución del Estado Libre y Soberano de México
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley de Desarrollo Social del Estado de México
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México
- Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México
- Ley de Planeación del Estado de México

- Ley Superior de Fiscalización del Estado de México
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México
- Programa Anual de Evaluación

A continuación, se muestra el análisis del marco normativo como base para entender el Sistema de M&E de la política social en el Estado de México, poniendo especial énfasis en el CIEPS.

Análisis del marco normativo que estructura el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social en el Estado de México: instituciones, actores y atribuciones

El objetivo del presente apartado es analizar con una perspectiva crítica, el marco normativo para comprender el Sistema de Monitoreo y Evaluación (Sistema de M & E) a nivel estatal con la finalidad de identificar, quienes participan en esta tarea y cuáles son sus competencias, atribuciones y relaciones. Los Sistemas de M & E se integran por un mínimo de tres elementos constitutivos con base en Maldonado et al. (2015): i) las leyes o normas que lo regulan; ii) agentes con competencias que cumplen diversas funciones e, iii) interacciones que se generan entre los agentes a partir de mandatos legales, donde es importante poner énfasis en la utilidad de la existencia de reglas formales para definir los límites e incentivos en el cumplimiento de los objetivos planteados (Ríos, 2013; Feinstein, 2015). En este contexto, el esquema 1 muestra el entramado institucional o bien al conjunto de instrumentos normativos formales que definen atribuciones y actores respecto a la evaluación y que estructuran al Sistema de M & E de la Política Social en el Estado de México (ver esquema 1).



Esquema 1. Marco normativo base del Sistema de M & E de la política social en el Estado de México: instituciones, actores y atribuciones.

Fuente: Elaboración propia con base en la siguiente normatividad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es la primera de las doce normas que esta investigación considera que estructuran y regulan el Sistema de M & E de la Política Social en el Estado de México. La carta magna o CPEUM es considerada como el ordenamiento jurídico de mayor jerarquía respecto de las normas emitidas en el país siendo de observancia general para toda la República. Tal como se muestra en el esquema 2, la CPEUM establece en materia de evaluación disposiciones en dos sentidos: el primero señalado en sus artículos 26, inciso C que es evaluar la política de desarrollo social; y el segundo en su artículo 134, la evaluación de los resultados del ejercicio de los recursos públicos con los que disponen los tres niveles de gobierno: federal, estatal y local, respectivamente (CPEUM, 2021).

El segundo de los instrumentos normativos que regula al Sistema de M&E de la política social del Edomex es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM), siendo el ordenamiento jurídico de mayor jerarquía respecto de las normas emitidas en el Estado de México; y en donde, de la misma manera que la CPEUM, señala la evaluación en dos sentidos; el primero establecido en su artículo 77 que tiene que ver con la evaluación de la política social de la entidad; y el segundo respecto a lo establecido en su artículo 129 que señala la evaluación de la política social y de los recursos económicos a nivel estatal y municipal (CPELSM, 2022).

En este contexto, se identifica una primera interacción entre ambas disposiciones legales y es respecto a la evaluación de la política social que se encuentra establecido en los artículos 26 de la CPEUM, y 77 de la CPELSM, debido a que en ambos artículos se señala el papel del ejecutivo, en el ámbito de sus competencias sobre la planeación y evaluación de la política social, tal como se muestra en la parte superior izquierda del esquema 1.

De manera más específica, el artículo 77 de la CPELSM señala que el gobernador o gobernadora del Estado de México, quien es el titular del poder ejecutivo de la entidad, tiene la facultad y obligación de formular y evaluar el documento rector que determina las políticas públicas de su gestión, es decir el Plan de Desarrollo de la entidad federativa, así como los planes sectoriales, metropolitanos y regionales (CPELSM, 2002, art. 77, fracción VI). Lo anterior debe ser realizado a través de la planeación democrática en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática del Estado de México en donde el poder ejecutivo de la entidad tiene la atribución de contar con dependencias u organismos auxiliares para la formulación y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México (CPELSM, 2002, art. 78).

En este contexto se identifican, principalmente, a tres actores del Sistema de M&E de la política social del Edomex que se clasifican de la siguiente manera:

- a. Actores a los que se les atribuye la competencia de la coordinación de la planeación y evaluación de la política social de la entidad:
 - I. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM);
 - II. los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal del Estado de México (COPLADEMUN);
- b. Actor que se le atribuye la competencia de estar a cargo de la evaluación de la política social de la entidad
 - III. el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS).

Para comprender el papel que tienen el COPLADEM y los COPLADEMUN es necesario abordar a la tercera disposición legal que se identificó como parte de las normas que estructuran el Sistema de M&E de la política social del Estado de México, es decir la Ley de Planeación del Edomex. El objeto de esta ley respecto a la evaluación es establecer las normas de la participación democrática de los actores que conforman el Sistema Estatal de Planeación Democrática con la finalidad de a) evaluar el Programa de Desarrollo Social; y b) evaluar

la estrategia de desarrollo contenida en el Plan de Desarrollo a nivel estatal y municipal (Ley de Planeación del Edomex, 2017).

Esta Ley, en su capítulo sexto que abarca del artículo 44 al 51, tal como se muestra en la tabla 2, define y regula a los actores que representan al ejecutivo estatal en la coordinación, comunicación y cooperación de la planeación democrática del desarrollo social, estos son: El COPLADEM y los COPLADEMUN.

Tabla 2. De la regulación del COPLADEM y los COPLADEMUN a partir de la Ley de Planeación (2017)

Contenido de la norma: competencias, atribuciones, entre otras.	
Artículo 44. De la naturaleza y objeto del COPLADEM	El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, cuyo objeto es el operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, así mismo será coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.
Artículo 45. De la integración del COPLADEM: Asamblea y director general.	COPLADEM se integra por i) Asamblea General; ii) Director General
Artículo 46: De la integración de la Asamblea General	I. Un Presidente, quien será el Secretario de Finanzas; II. Un Coordinador General, quien será designado por el Secretario de Finanzas; III. Un Secretario Técnico, quien será el Director General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México; IV. Un Coordinador de Planeación, quien será el Subsecretario de la Secretaría de Finanzas que designe su titular; V. Los presidentes municipales del Estado; VI. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal; VII. Cuatro representantes por cada uno de los poderes Legislativo y Judicial del Estado de México; VIII. Los titulares o representantes de los grupos interinstitucionales. IX. Los invitados permanentes, que serán los titulares de las representaciones federales en el estado; X. Los invitados especiales, cuando se estime que puedan hacer aportaciones para los trabajos de comités; quienes tendrán derecho a voz y que serán: a) Los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Gobierno Federal; b) Los especialistas en planeación; XI. Un comisario, quien será el representante de la Secretaría de la Contraloría; XII. Los titulares o representantes de los grupos y organizaciones sociales y privados;
Artículo 47. Del periodo de sesiones de la Asamblea del COPLADEM	XII. Los titulares o representantes de los grupos y organizaciones sociales y privados;

<p>Artículo 48. De la dirección del COPLADEM</p>	<p>La dirección del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México estará a cargo de la Asamblea General y la administración a cargo del Director General, éste último para el ejercicio de sus funciones, contará con el personal, infraestructura y recursos que para tal efecto le sea autorizada en el presupuesto de egresos.</p>
<p>Artículo 49. Del COPLADEM como representante del Ejecutivo Estatal en la coordinación, comunicación y cooperación de la planeación democrática del desarrollo social</p>	<p>A fin de vincular y dar congruencia en el uso y destino de los recursos para el desarrollo, el Ejecutivo Estatal, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, fortalecerá las acciones de coordinación, comunicación y cooperación con los gobiernos federal y municipales y fomentará la participación de los habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados en la planeación democrática del desarrollo estatal.</p>
<p>Artículo 50. De las atribuciones de la Asamblea General del COPLADEM: vinculadas a la planeación democrática</p>	<p>I. Promover la participación de los habitantes y de los grupos y organizaciones sociales y privados a través de la incorporación de sus aspiraciones y demandas para en su caso incorporarlas a la estrategia del desarrollo; II. Coordinarse con los titulares de las representaciones federales en el estado, para verificar que los programas, proyectos y acciones que se desarrollan en la entidad, garanticen su efectiva ejecución y beneficio social en el marco de la planeación democrática; III. Fomentar la suscripción de convenios de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipales, así como la de convenios de participación con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, a fin de dar congruencia a los planes de desarrollo y los programas que de ellos deriven; IV. Coordinarse con los comités de planeación para el desarrollo municipal y comités de planeación o equivalentes de otras entidades federativas, para apoyar la definición y ejecución de planes para el desarrollo de regiones interestatales; V. Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno del Estado, como de los ayuntamientos y de los habitantes, grupos y organizaciones sociales y privados en materia de planeación democrática para el desarrollo VI. Acordar el establecimiento de la Comisión Permanente y de los grupos interinstitucionales, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.</p>

<p>Artículo 51. De los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), sus atribuciones y tiempos de creación.</p>	<p>Se constituirán en cada ayuntamiento comités de planeación para el desarrollo municipal "COPLADEMUN", los cuales tendrán las siguientes atribuciones : Participar en la coordinación de las unidades administrativas o servidores públicos municipales con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y federales, en las acciones derivadas de las estrategias estatal y municipales de desarrollo; Participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo;</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia con base en la siguiente normatividad.

Aunado a lo anterior La Ley de Desarrollo Social del Estado de México (2015) (Ley de Desarrollo Social del Edomex), considerada como el instrumento normativo número cuatro que regulan al Sistema de M&E de la política social del Edomex, indica que una de las competencias del COPLADEM es realizar el seguimiento y evaluación de planes, programas, proyectos y acciones implementadas por el Ejecutivo estatal y los Ayuntamientos (Ley de Desarrollo del Edomex, 2017, Art. 55); y en este mismo sentido, la Ley de Planeación del Edomex (2017) establece en su artículo 44 que parte del objeto del COPLADEM es coadyuvar en la integración, elaboración y evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo social en el ámbito de su competencia.

Los COPLADEM y COPLADEMUN son organismos públicos que se caracterizan principalmente por ser instancias de coordinación en el marco del Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios (SPD del Estado de México y municipios). Específicamente coordina a las estructuras de las administraciones estatales y municipales que representan la participación de los actores que constituyen el SPD del Estado de México, a saber, estos son: poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los ayuntamientos y los habitantes del Estado de México (Ley de Planeación del Edomex, 2017, art.13; art.40). Respecto al primero de estos organismos se encuentra constituido como un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de México; por su parte los COPLADEMUN se constituyen por Ayuntamiento (Ley de Planeación del Edomex, 2017, art.44; art.51).

En suma, el COPLADEM y los COPLADEMUN son actores dentro del Sistema de M&E a los que se les establece competencias en planeación y evaluación. Las atribuciones respecto a la evaluación se encuentran tanto en la Ley de Desarrollo del Edomex (2015) como en la Ley de Planeación del Edomex (2017). También, considerando que el COPLADEM y los COPLADEMUN se caracterizan por ser órganos coordinadores en el marco del Sistema de Planeación

Democrática, es posible afirmar que el papel que tienen en el ámbito de la evaluación es en el contexto de la planeación democrática que considera las siguientes etapas o fases, tal como se muestra en el siguiente gráfico 1.

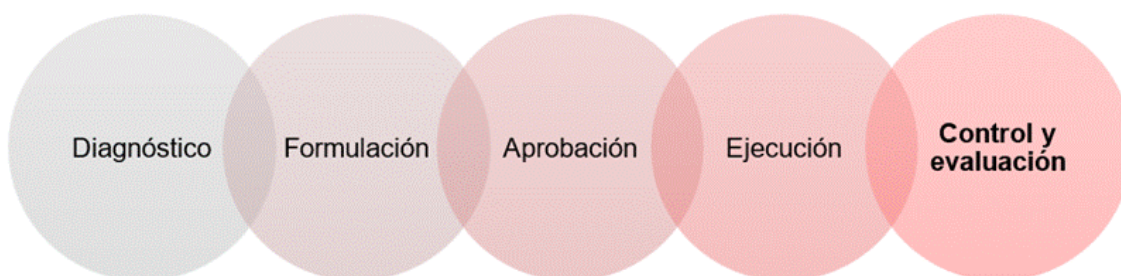


Gráfico 1. Etapas o fases del proceso de planeación para el desarrollo

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Planeación del Edomex, 2017.

En este proceso, de conformidad con el artículo 7 de la Ley de Planeación del Edomex (2017) se deberán de considerar los indicadores de desarrollo social y humano como un instrumento que va a permitir, planear, diseñar, ejecutar y evaluar el impacto de la política de desarrollo social en el Estado de México y sus municipios. Cabe señalar que el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) tiene la atribución de establecer los lineamientos y criterios para la determinación de estos indicadores, además contar con un Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano.

En suma, la CPELSM: artículo 77; la Ley de Planeación del Edomex (2017) y la Ley de Desarrollo del Edomex (2015) se interrelacionan respecto a planear y evaluar la política social en el Estado de México en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática en donde el COPLADEM y los COPLADEMUN son las instancias de coordinación de la planeación democrática en representación del ejecutivo estatal; y el CIEPS es quien determina los indicadores de desarrollo social y humano que deben de ser considerados en la planeación para el desarrollo para el cumplimiento de tal fin. Un primer análisis crítico es que podría haber una falta de claridad en quién es la instancia que evalúa la política social de la entidad.

Por su parte, para comprender el papel que tienen el CIEPS es necesario abordar a la cuarta y quinta disposición legal que se identificó como parte de las normas que estructuran el Sistema de M&E de la política social del Estado de México, es decir la Ley de Desarrollo Social del Edomex y el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México.

En el marco de la Ley de Desarrollo del Edomex (2015), en su artículo 54 se establece al CIEPS como un actor sumamente relevante en la evaluación de la política social de la entidad que se caracteriza por i) ser un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, y ii) su principal función es estar a cargo de la evaluación de la política social, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 54 de la Ley de Desarrollo Social del Edomex (2015).

Esto significa que se identifica una vinculación entre la CPELSM, específicamente en su artículo 77 con la Ley de Desarrollo Social del Edomex (2015) respecto a que en la primera de estas normas se establece la facultad del ejecutivo para evaluar la política social de la entidad en tanto que la Ley tiene como objeto, en materia de evaluación, "[...] garantizar la evaluación permanente de las políticas públicas, programas y acciones de desarrollo social" (Ley de Desarrollo Social del Edomex, 2015, art.2, fracción V).

Cabe señalar que esta Ley se constituye de siete títulos, de los cuales el sexto se destina a la evaluación y considera un capítulo, abarcando de los artículos 54 al 60, en donde se señala lo siguiente:

- Art. 54: define al organismo competente a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social: Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS).
- Artículos 55 al 57: reconoce a otros actores involucrados en materia de evaluación de desarrollo social en el ámbito de su competencia, estos son;
 - Comité de planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM).
 - Comité de planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).
 - Auditor Especial del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM)
 - Dependencias y entidades del ejecutivo estatal y de los Ayuntamientos.
- Art. 58: los rubros que deben de considerarse para la evaluación de los programas de desarrollo social prioritarios, que son:

I. Cumplimiento del objetivo social;

- II. Cumplimiento de los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Social Estatal;
 - III. Población objetivo;
 - IV. Procedimientos debidamente documentados;
 - V. Zonas de atención prioritaria e inmediata;
 - VI. Indicadores de resultados, gestión y servicios;
 - VII. Gasto social destinado;
 - VIII. Impacto social y beneficio; y
 - IX. Consideraciones generales cualitativas.
- Art. 59: sobre el carácter vinculatorio de las recomendaciones del CIEPS como resultado de la evaluación de la política de desarrollo social.
 - Art. 60. Sobre la relación CONEVAL -CIEPS respecto al conocimiento de las evaluaciones que se realicen en el Estado de México (Ley de Desarrollo Social del Edomex, 2015).

Respecto al CIEPS, es un organismo que tiene sus antecedentes en el Centro de Estudios de Marginación y Pobreza del Estado de México (CEMAPEM) y surge el 01 de julio de 2002 derivado del acuerdo del ejecutivo del estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el Centro de Estudios de Marginación y Pobreza del Estado de México (Acuerdo del poder ejecutivo que modifica el CEMAPEM). La transformación del CEMAPEM al CIEPS se debe a las nuevas atribución conferidas al primero de estos organismo respecto a “evaluar las acciones relacionadas con la política social implementadas en la entidad, a efecto de estar en posibilidad de determinar si los objetivos planteados son alcanzados, corroborar si la situación de los beneficiarios ha cambiado y conocer su situación actual para en su caso, reorientar acciones y en ese sentido, dotarlo de autonomía técnica y de gestión” Acuerdo del Poder Ejecutivo por el que se modifica el CEMAPEM, 2008, pág.).

En este contexto el Acuerdo del Poder Ejecutivo por el que se modifica el CEMAPEM (2008), constituye el instrumento normativo en donde se establece el funcionamiento específico del CIEPS, pues tal como se muestra en la Tabla 3 contiene o dieciocho artículos que definen a) la naturaleza del CIEPS: artículos 1 al 3; b)

sus atribuciones: artículo 4, c) su organización: artículos del 5 al 17 y d) su patrimonio: artículo 18.

Tabla 3. Síntesis del acuerdo del poder Ejecutivo por el que se modifica el CEMAPEM

Contenido de la norma: competencias, atribuciones, entre otras.	
Artículos: 1, 2 y 3 Naturaleza del CIEPS	De la creación del CIEPS y naturaleza: §Personalidad jurídica, patrimonio propio y sin fines de lucro; Sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social. Objeto: •Investigación, estudio, proposición, difusión, capacitación, evaluación y opinión en materia de política social
Artículo 4 Atribuciones del CIEPS	I. Desarrollar investigaciones y estudios integrales a efecto de identificar los factores que retrasan o impiden el desarrollo de las poblaciones asentadas en zonas urbanas y rurales de la entidad "
	II. Emitir opiniones respecto de las estrategias, mecanismos, programas, acciones, proyectos y rumbo de la política social en la entidad, proponiendo al efecto políticas públicas y programas para el Estado de México y sus municipios.
	III. Opinar sobre el contenido y su reforma a leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general que permitan agilizar la puesta en marcha de programas destinados al combate a la pobreza.
	IV. Organizar foros, congresos, seminarios, talleres y mesas de trabajo con la participación de instituciones académicas de nivel superior y de la sociedad organizada tales como colegios, barras, gremios y asociaciones de profesionistas de cualquier rama sobre proyectos de investigación y programas encaminados a combatir eficazmente la pobreza o que implique un beneficio social
	V. Difundir los resultados de sus estudios, investigaciones, y proyectos
	VI. Crear, concentrar y administrar un acervo bibliográfico, cartográfico, estadístico y de medios de comunicación, relativo a las políticas e instrumentos de desarrollo social.
	VII. Promover y brindar sus servicios de investigación, evaluación y. Propuesta de políticas públicas y programas a las instancias federales, estatales y municipales, así como a los sectores privado y social, cuando así lo soliciten.
	VIII. Opinar, sugerir, y en su caso impartir programas de capacitación en la materia de su competencia
	IX. Establecer vínculos permanentes con instituciones académicas y organismos nacionales e internacionales para fomentar el cambio de ideas y proyectos encaminados al desarrollo social.
	X. Evaluar y proponer respecto de las políticas y acciones que en materia de desarrollo social ejecuten las instancias federal, estatal y municipal dentro del territorio estatal.
	XI. Las demás que confieran las leyes y demás ordenamientos jurídicos.
Artículo 5 al 17 Organización	Artículo 5: Dirección y administración corresponde a: Junta Directiva/ Secretario Ejecutivo.

	Art. 6. De la integración de la Junta Directiva: Presidente: secretario de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México, Secretario: Secretario Ejecutivo del CIEPS; Comisario: representante de la Secretaría de la Contraloría; Seis vocales: i) Secretario de Finanzas, ii) secretario de Salud, iii) Secretario de Educación, iv) Secretario de Desarrollo Urbano, v) Director General del DIF del Estado de México.
	Artículo 7: sobre el derecho a voz y voto de los miembros de la Junta directiva.
	Artículo 8: de la periodicidad de sesionar para la Junta Directiva.
	Artículo 9: sobre la asistencia mínima para que las Sesiones de la Junta directiva sean validas. Artículo
	10: De las atribuciones de la Junta Directiva.
	Artículo 11: Sobre el secretario Ejecutivo.
	Artículo 12: De los requisitos para ser secretario Ejecutivo
	Artículo 13: De las atribuciones del Secretario Ejecutivo.
	Artículo 14: de las unidades administrativas de las que se podrá auxiliar el Secretario Ejecutivo para el cumplimiento de sus funciones.
	Artículo 15: De la existencia de un Consejo.
	Artículo 16: Atribuciones del CONSEJO.
	Artículo 17: De la conformación del Consejo
Artículo 18	Del patrimonio del CIEPS

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México, obtenida de https://cieps.edomex.gob.mx/marco_juridico

Respecto de las trece atribuciones conferidas en el “Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México” resultan relevantes las siguientes tres en materia de evaluación:

1. Emitir opiniones respecto de las estrategias, mecanismos, programas, acciones, proyectos y rumbo de la política social en la entidad, proponiendo al efecto políticas públicas y programas para el Estado de México y sus municipios.
2. Difundir los resultados de sus estudios, investigaciones y proyectos.
3. Evaluar y proponer respecto de las políticas y acciones que en materia de desarrollo social ejecuten las instancias federal, estatal y municipal dentro del territorio estatal.

Como se señaló anteriormente, la Ley de Desarrollo Social del Edomex (2015) también define que el establecimiento de lineamientos y criterios para la determinación de los indicadores de

desarrollo social y humano es una atribución del CIEPS. Esto es sumamente relevante en materia de evaluación dado que éstos constituyen uno de los tres elementos[1] para el control y evaluación de los planes y programas que elaboran las autoridades estatales y municipales a partir de los cuales se integra el Sistema de Planeación Democrática. Más aún el alcance de los indicadores de desarrollo social y humano es estructurar un Sistema Estatal a cargo del CIEPS con la finalidad central de medir la política de desarrollo social en la entidad (art.25, Ley de Desarrollo; art 139, CPELS). De la misma manera, el CIEPS, debe de emitir recomendaciones respecto de la creación, modificación o eliminación de programas de desarrollo social tanto a nivel estatal como municipal para que el Ejecutivo Estatal presupuesto anualmente en materia de desarrollo social (art. 13, Ley de Desarrollo Social).

Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México (Lineamientos de Evaluación de Pp del GEM), el onceavo instrumento normativo formal identificado en el Sistema de M&E de la política social en el Edomex, señalan dos atribuciones al CIEPS en su apartado “VII. Proceso de evaluación”:

- I. Respecto a la autorización del CIEPS para que un sujeto evaluado (dependencia o entidad de la administración pública del Estado de México) delegue la evaluación de un programa presupuestario a una persona física o moral especializada en materia de evaluación;
- II. Respecto a la responsabilidad de supervisar la calidad y el cumplimiento de las evaluaciones al señalar “La UIPPE o su equivalente será el responsable de supervisar la calidad y cumplimiento normativo de las evaluaciones, así como de coordinarse con la DGEL, y en el ámbito de su competencia con el CIES o COPLADEM, para el buen desarrollo de todas etapas del proceso de evaluación” (Secretaría de Finanzas, 2023, pág. 10).

Otro de los actores considerados en el Sistema de M&E de la política social del Edomex y que de acuerdo con sus competencias están en sintonía con la evaluación del ejercicio de los recursos públicos establecido en el artículo 129 de la CPELSM son:

- La Secretaría de Finanzas a través de la Dirección General de Desempeño Institucional adscrita a la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto.

- Las unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo labores de información, planeación, programación y evaluación a nivel estatal y municipal (UIIPE)
- El Auditor Especial del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM)

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México a través de la Dirección General de Desempeño institucional de la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto respecto a su función en la evaluación ya que tiene como competencia evaluar: i) la ejecución de los programas; ii) el uso y destino de los recursos asignados a los programas (Ley de Planeación, 2017). De la misma manera se establece que una de sus atribuciones es “cumplir y hacer cumplir las disposiciones en materia de evaluación del gasto público [...] un mejor control del gasto público estatal” (Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 2013). En suma, esto brinda la evidencia para definir que el papel de la Secretaría de Finanzas en el Sistema de M&E de la política social va en el sentido de evaluación del gasto público y dentro de sus atribuciones se encuentran el establecimiento de:

- El Programa Anual de Evaluación (PAE);
 - los sujetos evaluados;
 - los tipos de evaluación a realizar;
 - el calendario de evaluación
- i. Establecer los programas presupuestarios que serán objetos de un ejercicio de evaluación;
 - ii. Determinar los tipos de evaluación para cada programa presupuestario;
 - iii. Dar a conocer a los sujetos evaluados que tendrán a cargo algún ejercicio de evaluación;
 - iv. Definir el calendario de reuniones de conciliaciones de avances y de entrega de los productos de evaluación;
 - v. Dar a conocer a los sujetos evaluados, los aspectos que integran el proceso de la evaluación (pág.4, Secretaría de Finanzas, 2023).

Este instrumento normativo constituye el documento en donde se operacionaliza el ejercicio de la evaluación en el sentido en donde se define quienes están obligados a realizar evaluación, se determina los programas presupuestarios a evaluar, y el tipo de evaluación que se realizará. Este documento se constituye por los siguientes apartados:

- I. Introducción
- II. Objetivos del Programa Anual de Evaluación (PAE)
- III. Glosario
- IV. Ámbito de coordinación
- V. Matriz de Indicadores para Resultado
- VI. Evaluación de programas presupuestarios
- VII. Evaluación de programas presupuestarios nuevos
- VIII. Proceso de evaluación
- IX. Programas presupuestarios y fondos del ramo 33 incluidos en el PAE
- X. Calendario de evaluación
- XI. Ejercicios de evaluación de programas anuales de evaluación anteriores no concluidos
- XII. Resultados de las evaluaciones y uso de la información
- XIII. Sanciones
- XIV. Vigencia

Respecto a las unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo labores de información, planeación, programación y evaluación a nivel estatal y municipal (UIIPE) y que son las estructuras administrativas que representan la participación estatal y municipal en el Sistema de Planeación Democrática son las unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo labores de información, planeación, programación y evaluación. Estas unidades administrativas o servidores públicos que entre otros aspectos tienen competencia para la evaluación, deben ser establecidas a nivel estatal por las dependencias, organismos, entidades públicas y unidades administrativas del Ejecutivo Estatal; a nivel municipal por los

Ayuntamientos son quienes determinan su establecimiento (art. 18 y 19, Ley de Planeación).

Una competencia explícita de estas estructuras administrativas es;

- I. Garantizar el cumplimiento de las etapas del proceso de planeación para el desarrollo en el ámbito de su competencia;
- II. Verificar que los programas y la asignación de recursos guarden relación con los objetivos, metas y prioridades de los planes y programas y la evaluación de su ejecución;

Por su parte, el Auditor Especial del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) es considerado como un actor en el Sistema de M&E de la política social en el Edomex por su atribución conferida en el artículo 55 de la Ley de Desarrollo Social del Edomex, hay una relación con la Ley de Fiscalización del Edomex.

En dicha Ley se señala que el OSFEM es un organismo con carácter de instancia de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos en la entidad; considerando, por una parte, los criterios con los que deben de ser asignados (eficiencia, eficacia, economía, transparencia, y honradez) así como su ejercicio. La revisión y fiscalización que realiza dicho organismo considera fondos y fideicomisos públicos, cuentas públicas, deuda pública, y todos los actos relativos al ejercicio y aplicación de los recursos públicos (art 1, Ley Superior de Fiscalización).

En suma, el OSFEM, en sintonía con los artículos 134 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano, vigila la evaluación del resultado del ejercicio de los recursos públicos (art. 129, Ley de Desarrollo Social del Edomex, 2015).

Conclusiones

Este apartado presentó una aproximación a la descripción y análisis del andamiaje legal, institucional y de los actores involucrados en la evaluación de la política social en el Estado de México con dos propósitos. El primer propósito fue identificar y describir la estructura institucional que da sustento al Sistema de Monitoreo y Evaluación de la política social en el Estado de México con base en tres elementos constitutivos (Maldonado et.al., 2015): i) la existencia de normas que regulan al sistema; ii) los actores con sus respectivas competencias y, iii) las interacciones que se generan entre los agentes a partir del marco normativo. El segundo propósito fue realizar un análisis crítico de la normatividad en su conjunto para conocer si se cumple con el objetivo de establecer reglas suficientemente claras y

pertinentes para definir agentes, competencias y atribuciones en materia de evaluación; lo cual sería un factor que contribuye a disminuir el riesgo que la evaluación no se desarrolle adecuadamente. Es importante señalar que las normas o instituciones que se consideraron en este apartado son únicamente de carácter formal, por lo que también en un futuro sería interesante profundizar aquellos elementos no formales que estaban presentes de manera subrepticia, que pueden incidir de manera positiva o negativa en el resultado y alcance de las evaluaciones.

Para el Estado de México contar con un Sistema de M&E de la política social resulta sumamente pertinente y necesario debido a que es la entidad más poblada del país al contar con aproximadamente el 14% de la población total del país, aunado a que la inversión en política social es uno de los rubros en donde más recursos se invierten (INEGI, 2022; Presupuesto Ciudadano, 2021). Sin embargo, una conclusión general es que hace falta trabajar en la armonización del marco normativo en materia de administración, desarrollo social, presupuesto, acceso a la información pública y fiscalización que sustenten la evaluación de la política social en el Estado de México.

Han pasado quince años de la creación del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) como el organismo a cargo de la evaluación de la política social en el Estado de México, en tanto surgió en 2008 tan sólo cuatro años después de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2004 como el organismo a cargo de la evaluación de la política social a nivel nacional. Este suceso sin duda constituyó un primer paso que significó la relevancia que se le da a la evaluación de la política social de la entidad federativa. Sin embargo, la inquietud de este análisis crítico a la normatividad radica en que a pesar de que el Diagnóstico del CONEVAL 2021, que tiene como objetivo aportar información sobre el progreso que presentan las entidades federativas en torno a la regulación e implementación de instrumentos de monitoreo y evaluación, señala que el Estado de México es la entidad federativa de las treinta dos que constituyen el territorio mexicano que más avances tienen respecto de las disposiciones legales emitidas o bien su componente normativo (CONEVAL, 2021), esto no se ve reflejado en la página institucional de CIEPS debido a que no es posible encontrar los resultados de las evaluaciones, las metodologías a través de las cuales se implementan las evaluaciones, o lineamientos. Lo que llevó a plantearse el cuestionamiento respecto a ¿por qué es la entidad más avanzada respecto al componente normativo? ¿Qué actores tienen la competencia de evaluar la política social? ¿Quiénes son los competentes, normativamente hablando, de evaluar la política social en el Edomex?

En el Esquema 1 que se abordó con anterioridad se muestra un panorama completo del marco normativo de la evaluación en el Estado de México, donde para facilitar su análisis se divide en tres elementos constitutivos que permiten plasmar la doble finalidad del presente apartado, por una parte, descriptivo con la estructura que conforma el Sistema en Monitoreo y Evaluación México a nivel federal y, por otra parte, analítico del contenido de este vasto entramado institucional:

- Existencia de normas que regulan al Sistema. En el Estado de México existen diversas instituciones o normas estatales que contribuyen a concretar la práctica evaluativa, evitando que ésta se quede sólo como un elemento discursivo.
- Agentes con competencias que interactúan a partir del marco normativo. El marco normativo determina agentes gubernamentales y no gubernamentales que se coordinan para materializar la evaluación de políticas y programas públicos.
- La existencia de un vasto entramado institucional contribuye a concretar la práctica evaluativa en el Estado de México evitando que ésta se quede sólo como un elemento discursivo.

La jerarquía de las leyes en el Estado de México es un indicador potencial de la importancia que se le asigna a la evaluación porque se encuentra normada desde la norma máxima tanto a nivel nacional como en la entidad, es decir la CPEUM y la CPELSM, donde se incluyen documentos de carácter regulatorios y administrativos que ayudan a materializar y planear el ejercicio evaluativo de las políticas, programas y acciones gubernamentales como se muestra en el Esquema 1 las principales normas que regulan la evaluación en el Estado de México son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: art.26 y art. 134
- La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México: art.77 y art. 139
- Ley de Planeación del Estado de México
- Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México

- Ley de Fiscalización del Estado de México
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley de Coordinación Fiscal
- Lineamientos Generales para la evaluación de los programas presupuestarios del Gobierno del Estado de México
- Programa Anual de Evaluación

Sin embargo, algunos hallazgos importantes a considerar son:

- La Ley de Desarrollo Social del Edomex es el instrumento legal que regula principalmente al CIEPS, sin embargo, no queda explícitamente establecido que la competencia de evaluar la PDS es del CIEPS, lo que podría recaer en una ambigüedad de atribuciones con el COPLADEM y los COPLADEMUN.
- Por una parte, la Ley de Desarrollo Social establece que el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social es el organismo a cargo de la evaluación de la Política Social en la entidad federativa, pero por otro, las atribuciones conferidas en el Acuerdo que da paso a la creación del CIEPS, se enfocan mayormente en investigación. No se establece el cómo, cuándo, por qué y los objetivos de la evaluación.
- La Ley de Desarrollo del Edomex, reconoce al COPLADEM y los COPLADEMUN como organismos competentes en materia de evaluación, pero en la normatividad que los regula, es decir en la Ley de Planeación, no se señala la forma en la que coadyuvan con el CIEPS. Las atribuciones de estos organismos se enfocan en la planeación.
- Falta actualizar el reglamento de la Ley General de Desarrollo Social debido a que no se reconoce al CIEPS como el organismo encargado de la evaluación de la Política de Desarrollo Social. Más aún se señala al COPLADEM como el organismo encargado de evaluar la política social.
- En la página del CIEPS no se consideran dentro del marco jurídico que regula al organismo los documentos que operacionalizan a la evaluación, estos son: i) Plan Anual de Evaluación por ejercicio fiscal; ii) Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno

del Estado de México. Esto es relevante en el sentido en que estos documentos establecen cuestiones operacionales respecto a la evaluación.

- Una revisión de contenido de los Lineamientos y del PAE evidencian que el establecimiento de este documento, en donde se señala el cómo se evalúa (metodologías de evaluación); quienes evalúan (programas presupuestarios), cuando se evalúa (calendario de evaluación), entre otros aspectos es únicamente responsabilidad de la Secretaría de Finanzas del Edomex.
- En el PAE, no se señala cuáles son los programas presupuestarios de los cuales el CIEPS será el responsable de coordinar su evaluación.
- En el Programa Anual de Evaluación del GEM no queda establecido cual es el listado de programas de desarrollo social que se evaluarán a cargo del CIEPS y cuáles son los que se evaluarán a cargo de la Secretaría de Finanzas.

Lo anterior es evidencia para concluir que la normatividad que operacionaliza la evaluación presenta deficiencias respecto al establecimiento de las competencias y atribuciones del CIEPS como un actor relevante en su calidad de organismo a cargo de la evaluación de la política social en el Estado de México. Lo que podría no estar generando incentivos para la puesta en práctica de este organismo para lo que fue creado.

Respecto a la naturaleza de las normas existentes es el segundo de los aspectos relevantes porque la evaluación se considera en los siguientes ámbitos:

- Planeación: CPEUM, art. 26, inciso A; y que se vincula con la CPELS, art.77 y con la Ley de Planeación del Estado de México.
- Política de desarrollo social: CPEUM; artículo 26, inciso; CPELSM: art.77; Ley de Desarrollo Social del Estado de México.
- Financiero o de recursos económicos con los que cuenta la entidad y los municipios: CPEUM; art 134; LFPRH; LCF; LGCG; Ley de Fiscalización del Estado de México; Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México.

Presupuestarios del Gobierno del Estado de México.

Lo anterior genera evidencia para señalar que existe un entramado institucional que estructura el Sistema de M & E en el Estado de México que considera un marco normativo que se inicia con la planeación hasta la verificación del cumplimiento de objetivos y el ejercicio de recursos eficiente de las políticas, programas y acciones públicas. Si bien este marco normativo ha sentado las bases para la elaboración de estas herramientas, el reto para los próximos años es la constante revisión de leyes o lineamientos que incluyan a los actores relevantes de la entidad en la actualidad, evitar duplicidades de atribuciones entre dependencias, identificar responsables de coordinar o implementar la política social, entre otros.

Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. (2021). *Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2021*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx
- Feinstein, O. (2015). Prólogo. En *Panorama de los Sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (págs. 11-16).
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (11 de noviembre de 2022). *Recursos para programas sociales en México*. Obtenido de <https://imco.org.mx/recursos-para-programas-sociales-en-mexico/>
- Maldonado Trujillo, C., Pérez Yarahuán, G., & Faustino Hernández, D. (2015). El sistema de seguimiento y evaluación de programas federales en México: Retos para su consolidación. En *Panorama de los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación en América Latina*.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. (30 de abril de 2013). Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios del gobierno del Estado de México. Toluca de Lerdo, Estado de México.
- Ríos Somoza, N. (2013). El Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales del Estado de México. Maestría en Administración y Políticas Públicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas
- Secretaría de Finanzas. (15 de marzo de 2023). Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2023. Estado de México, México.
- Secretaría de Finanzas. (2013). *Lineamientos Generales para la evaluación de los programas presupuestarios del Gobierno del Estado de México*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.
- Secretaría de Finanzas. (2021). *Presupuesto Ciudadano 2021*. Estado de México.

Notas

- 1 Cabe mencionar que el planteamiento de la problemática con base en la realidad objetiva y la proyección genérica de los objetivos son los dos elementos restantes.

El artículo 58 de la Ley de Desarrollo señala que “Los programas de desarrollo social prioritarios deberán evaluarse, considerando por los menos los siguientes rubros: I. Cumplimiento del objetivo social; II. Cumplimiento de los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Social Estatal; III. Población objetivo; IV. Procedimientos debidamente documentados; V. Zonas de atención prioritaria e inmediata; VI. Indicadores de resultados, gestión y servicios; VII. Gasto social destinado; VIII. Impacto social y beneficio; y IX. Consideraciones generales cualitativas”

AmeliCA

Disponible en:

<https://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2515196003/2515196003.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Regina Moreno Guerrero

Marco normativo, base para entender el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social en el Estado de México a través del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social

Regulatory framework, basis for understanding the Social Policy Monitoring and Evaluation System in the State of Mexico through the Social Policy Research and Evaluation Council

Analéctica

vol. 10, núm. 65, p. 49 - 83, 2024

Arkho Ediciones, Argentina

revista@analectica.org

ISSN-E: 2591-5894

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14629419>