

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

# Monitoreo y Evaluación del Plan Estratégico de Nuevo León 2015-2030

USO DE LA EVIDENCIA PARA LOGRAR EL DESARROLLO  
SOSTENIBLE





Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

# Monitoreo y Evaluación del Plan Estratégico de Nuevo León 2015-2030

USO DE LA EVIDENCIA PARA LOGRAR EL  
DESARROLLO SOSTENIBLE

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

**Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:**

OECD (2021), *Monitoreo y Evaluación del Plan Estratégico de Nuevo León 2015-2030: Uso de la Evidencia para Lograr el Desarrollo Sostenible*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d39bae0d-es>.

ISBN 978-92-64-62550-1 (impresa)

ISBN 978-92-64-45380-7 (pdf)

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

**Imágenes:** Portada © LukeandKarla.Travel/shutterstock.com

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2021

---

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

---

# Prefacio

La búsqueda del desarrollo sostenible es una labor que atañe a toda la sociedad y requiere la interacción del Gobierno con el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos. Con este objetivo en mente, en 2014 el Gobierno de Nuevo León estableció el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica, un órgano consultivo multiparticipativo con el mandato de brindar asesoramiento en áreas clave para el desarrollo sostenible y elaborar el Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030. Cinco años después de la elaboración del Plan Estratégico, la pandemia de COVID-19 ha generado un reto sin precedentes para la capacidad de los gobiernos de cumplir con sus objetivos de políticas públicas. En este contexto, el monitoreo minucioso y la evaluación confiable son sumamente importantes para sostener la ejecución de los objetivos de largo plazo y la obtención de resultados.

Este informe se basa en la vasta experiencia de la OCDE en el campo de la gobernanza pública, incluido su trabajo en los centros de gobierno y en el monitoreo y evaluación herramientas esenciales para lograr resultados. Asimismo, representa una aportación al programa de trabajo de la OCDE sobre políticas públicas basadas en evidencia y sobre las funciones estratégicas del centro de gobierno.

El presente estudio proporciona una evaluación del sistema de monitoreo y evaluación de Nuevo León para el Plan Estratégico 2015-2030, así como de la función general del Consejo de brindar asesoramiento sobre políticas públicas. En el informe se identifican algunas limitaciones estructurales en la estructura institucional actual y se recomienda aclarar las responsabilidades respectivas del Consejo y de la administración pública estatal en lo que respecta al monitoreo y la evaluación. Con ese fin, en este Estudio se recomienda fortalecer la función consultiva del Consejo, al enfocar su mandato en evaluar el Plan Estratégico y en proporcionar al Gobierno evidencia confiable. Se sugiere también fortalecer las capacidades del Gobierno para monitorear la implementación del Plan Estratégico.

El análisis del informe se basa en un buen número de experiencias internacionales comparativas para promover el desarrollo sostenible por la vía de la planeación a largo plazo, así como el monitoreo y la evaluación de las prioridades políticas mediante procesos incluyentes y participativos en los que intervienen ciudadanos y empresas. También presenta un plan de acción concreto para ayudar a Nuevo León a abordar los problemas metodológicos, institucionales y sistémicos identificados en este informe. Las recomendaciones de este informe tienen como objeto propiciar un enfoque basado en evidencia para la gobernanza pública y, en última instancia, ayudar a Nuevo León a brindar mejores resultados a los ciudadanos y promover la confianza en el Gobierno, al allanar el camino hacia una recuperación incluyente.

# Agradecimientos

El informe fue elaborado por la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial (GOV) de la OCDE bajo el liderazgo de Elsa Pilichowski, como parte del programa de trabajo de la División de Estudios de Gobernanza y Partenariados, a cargo de Martin Forst.

El informe se elaboró bajo la dirección estratégica de Stéphane Jacobzone, Jefe de Unidad de Evidencia, Monitoreo y Evaluación de Políticas, como parte de un proyecto liderado por Iván Stola, analista de políticas públicas. Iván Stola y Claire Salama, analistas de política públicas, coordinaron la elaboración del informe.

Iván Stola escribió el capítulo 1 sobre la estructura institucional de planeación, monitoreo y evaluación. Claire Salama e Iván Stola prepararon el capítulo 2 sobre la identificación de prioridades políticas claras y sólidas, con el valioso asesoramiento de Adam Knelman Ostry, Jefe de la Unidad de Estudios sobre Gobernanza Pública de la OCDE. Claire Salama es autora del capítulo 3 sobre el monitoreo de los resultados del Plan Estratégico. Iván Stola y Claire Salama escribieron el capítulo 4 sobre evaluación de políticas, con aportaciones de Anne-Pauline de Cler. Claire Salama y Lizeth Fuquene son autoras del capítulo 5 sobre la promoción de la formulación de políticas públicas basadas en evidencia en Nuevo León. El plan de acción para poner en práctica las recomendaciones de este Estudio fue elaborado por Claire Salama. Diego Millán, Shashwat Koirala, Léa Druet, Chloé Bridier, Lorena Figueiredo, Federico Manolio y Teresa Lazzaroni Andina brindaron apoyo general.

El informe fue preparado para su publicación por Ciara Muller. Meghan Hennessy lo editó y brindó asistencia administrativa. El Centro de la OCDE en México, en particular Alejandro Camacho, también proporcionó una ayuda muy valiosa, incluso para finalizar la publicación en español.

La Secretaría General de la OCDE expresa su agradecimiento al Gobierno del Estado de Nuevo León, al Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica de Nuevo León por su fructífera cooperación. El informe se enriqueció con un rico intercambio con los distintos departamentos de la administración estatal del Gobierno de Nuevo León, así como con las comisiones y el personal del Consejo. La Secretaría agradece al equipo de la Oficina Ejecutiva del Gobernador, encabezada por María Ethelvina Suárez Flores, en particular a Mauricio Francisco Coronado García, Director de Evaluación. La OCDE también agradece a la Secretaría Técnica del Consejo de Nuevo León, dirigida por Jesús Viejo González, con un reconocimiento especial a Ana Fernández Hierro, Directora General del Consejo Nuevo León. La OCDE también desea agradecer a Gerardo Guajardo Cantú y Ernesto Ibarra Torres, por su compromiso y participación en las etapas iniciales de este Estudio en 2019.

Para el proyecto se realizaron dos misiones de investigación, celebradas del 25 al 28 de febrero y del 8 al 12 de julio de 2019, así como varios talleres. Un agradecimiento especial a la Oficina Ejecutiva del Gobernador y al Consejo Nuevo León por su apoyo en la organización de este proceso. La OCDE también agradece a todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que participaron en entrevistas o talleres. Asimismo, expresa su agradecimiento a los pares expertos por compartir su valioso conocimiento y experiencia, a título personal, a Patricia Milena Moreno Agudelo, Asesora, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, y a Bruce Wang, Analista Senior, Oficina del Privy Council, Canadá.

Nuestro agradecimiento también para Rozenn Desplatz y Adam Baiz de France Stratègie, Pedro Antonio Bejarano Silva, Subsecretario de Planeación de la Inversión de Bogotá, Colombia, Clara Richard de INASP y Martin Alessandro, consultor internacional de Argentina, por participar en los talleres.

# Indice

Prefacio	3
Agradecimientos	4
Acrónimos y abreviaturas	10
Resumen ejecutivo	11
Análisis y recomendaciones	14
Hacia un sistema institucional sólido de planeación, monitoreo y evaluación	14
Identificar prioridades de política claras y establecer vías para su implementación	15
Monitoreo del Plan Estratégico como herramienta de resultados	16
Fomentar la formulación de políticas públicas basadas en evidencia en Nuevo León	18
1 Hacia un Sistema Institucional de Planeación, Monitoreo y Evaluación Sólido en Nuevo León	20
Introducción	21
Construir un sistema de planeación de largo plazo sólido en Nuevo León	25
Recomendaciones	38
Referencias bibliográficas	40
2 Metodología y Estructura del Plan Estratégico: Identificando Prioridades de Política Pública Claras y Sólidas en Nuevo León	43
Introducción	44
Desarrollando una metodología de planeación sólida en Nuevo León	45
Simplificando la estructura del Plan	50
Congruencia en la planeación: homologación de las prioridades de política e identificación de vías para su implementación	52
Recomendaciones	63
Notas	67
Referencias bibliográficas	68
Anexo 2.A. Armonización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Estratégico	72
Anexo 2.B. Vínculos entre el Plan Estatal de Desarrollo y las áreas de oportunidad del Plan Estratégico	74
3 Monitoreando de los Resultados del Plan Estratégico de Nuevo León	78
Introducción	79
Aclarando el sistema de monitoreo para sustentar la presentación del Plan	79

Fomentando la calidad del monitoreo	89
Fomentando el uso de los resultados del monitoreo	99
Recomendaciones	104
Notas	107
Referencias bibliográficas	108
<b>4 Creando un Sistema de Evaluación Sólido para el Plan Estratégico de Nuevo León</b>	<b>111</b>
Introducción	112
Construyendo un marco institucional sólido para la evaluación del Plan Estratégico	113
Fomentando las evaluaciones de calidad	122
Fomentando el uso de evaluaciones	131
Recomendaciones	137
Referencias bibliográficas	140
<b>5 Promoviendo la Formulación de Políticas Basadas en Evidencia en Nuevo León</b>	<b>144</b>
Introducción	145
Estableciendo un organismo consultivo que cubra las necesidades del Gobierno	146
Desarrollando métodos innovadores de intermediarios de conocimiento para promover el uso de evidencia	156
Desarrollando competencias en la administración pública estatal para apoyar la formulación de políticas públicas basadas en evidencia en Nuevo León	159
Recomendaciones	161
Referencias bibliográficas	163
<b>Plan de Acción de Nuevo León para Implementar las Recomendaciones del Estudio de la OCDE</b>	<b>165</b>
Capítulo 1	166
Capítulo 2	167
Capítulo 3	169
Capítulo 4	171
Capítulo 5	173
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1.1. Comparación del monitoreo y la evaluación de políticas públicas	22
Cuadro 1.2. Funciones y responsabilidades obligatorias de los miembros del Consejo	28
Cuadro 2.1. Armonización de los ODS con el Plan Estratégico (seleccionados)	53
Cuadro 2.2. Ejemplos de la congruencia actual entre el Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo	54
Cuadro 2.3. Ejemplo de congruencia entre el Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo	55
Cuadro 2.4. Horizontes de análisis: necesidades estratégicas y de toma de decisiones por calendario de planeación	57
Cuadro 2.5. Ejemplo de armonización entre las áreas de oportunidad prioritarias (PE), los objetivos (PED) y los programas presupuestarios	66
Cuadro 3.1. Áreas de Gestión (AdG) y equipos evaluados como parte del MAF	81
Cuadro 3.2. Mandatos de los actores principales del sistema de monitoreo del PE y del PED	85
Cuadro 3.3. Falta de un marco unificado para el diseño de indicadores	90
Cuadro 4.1. Comparación del monitoreo y evaluación de políticas públicas	115
Cuadro 4.2. Estándares de calidad incluidos en lineamientos de evaluación	125
Cuadro del anexo 2.A.1. Armonización de los ODS y las áreas de oportunidad prioritarias del Plan Estratégico	72
Cuadro del anexo 2.B.1. Armonización de las áreas de oportunidad prioritarias del Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo	74

## Gráficas

Gráfica 1.1. Índice de monitoreo y evaluación por estado (2017)	24
Gráfica 1.2. Desglose del Consejo Nuevo León	28
Gráfica 1.3. Actores de la administración pública estatal	31
Gráfica 2.1. Estructura piramidal de los principales apartados del Plan Estratégico 2015-2030	44
Gráfica 2.2. Proceso de establecimiento de estrategias	45
Gráfica 2.3 Metodología para priorizar áreas de oportunidad	46
Gráfica 2.4. Pasar de los objetivos al impacto	48
Gráfica 2.5. Cadena de valor de las políticas	50
Gráfica 2.6. Armonización temática entre los ODS, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León	53
Gráfica 2.7. Componentes del código de clasificación de los programas presupuestarios	60
Gráfica 2.8. Propuesta de armonización entre el Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo	65
Gráfica 3.1. Marco de desempeño de Estados Unidos	83
Gráfica 3.2. Proceso de elaboración del informe anual sobre el Plan Estratégico	86
Gráfica 3.3. Articulación de diferentes niveles de los tableros de indicadores	88
Gráfica 3.4. Diálogo sobre desempeño propuesto entre las secretarías competentes, el CdG y las reuniones de gabinete	88
Gráfica 3.5. Crear tableros de fácil acceso para monitorear el PE y el PED	97
Gráfica 4.1. Definición formal de la evaluación de políticas por parte de los gobiernos	114
Gráfica 4.2. Tipos de partes interesadas involucradas en evaluaciones de políticas	132
Gráfica 5.1. Postura de los órganos consultivos ante el gobierno	147
Gráfica 5.2. El ciclo de políticas y la función del Consejo Nuevo León	151

## Recuadros

Recuadro 1.1. Enfoques comparativos de la planeación estratégica a largo plazo	21
Recuadro 1.2. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	23
Recuadro 1.3. Responsabilidades y facultades del Consejo	26
Recuadro 1.4. Fomentar la relación gobierno-ciudadanos	27
Recuadro 1.5. Iniciativa Hambre Cero	30
Recuadro 1.6. Comisión de Productividad de Australia: un organismo gubernamental autónomo	35
Recuadro 1.7. La relación entre los órganos asesores y el CdG: el ejemplo de France Stratégie	35
Recuadro 2.1. Objetivos de gobernanza pública en los estados de Jalisco y Guanajuato	47
Recuadro 2.2. Teoría del cambio	48
Recuadro 2.3. El modelo SMART	49
Recuadro 2.4. Armonización entre diferentes programas estatales en Guanajuato	55
Recuadro 2.5. Marco estratégico de gestión del desarrollo para todo el Gobierno de Polonia	57
Recuadro 2.6. Principio 2 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobernanza presupuestaria	59
Recuadro 2.7. Principio 8 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobernanza presupuestaria	60
Recuadro 2.8. Presupuesto basado en resultados en México	62
Recuadro 3.1. El Marco de Rendición de Cuentas sobre la Gestión de Canadá	81
Recuadro 3.2. Ley de Modernización del Desempeño y los Resultados del Gobierno de Estados Unidos	82
Recuadro 3.3. Monitoreo de las prioridades de políticas de todo el gobierno a nivel del centro de gobierno	84
Recuadro 3.4. El Marco Nacional de Desempeño de Escocia	91
Recuadro 3.5. Indicadores de evaluación de acuerdo con el enfoque RACER	92
Recuadro 3.6. Fuentes posibles de información utilizadas en el monitoreo	93
Recuadro 3.7. Tipología de los indicadores	94
Recuadro 3.8. Aseguramiento de la calidad y control de calidad en el monitoreo	99
Recuadro 3.9. MIDE Jalisco: Buena práctica de presentación transparente de información sobre monitoreo	100
Recuadro 3.10. Los sistemas de monitoreo chilenos y sus respectivos incentivos para el desempeño Chile	103
Recuadro 3.11. Principales modelos de presupuesto basado en resultados	104
Recuadro 4.1. CONEVAL, el organismo autónomo responsable de la evaluación en México	116
Recuadro 4.2. Marco legal de evaluación de Jalisco	119
Recuadro 4.3. Tipología de evaluación del Gobierno del Estado de Nuevo León	120

Recuadro 4.4. Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco	121
Recuadro 4.5. Comisión de Productividad de Australia: un organismo gubernamental autónomo	122
Recuadro 4.6. Directrices de Evaluación del Programa del Gobierno de Queensland	124
Recuadro 4.7. Estándares de evaluación en Quintana Roo y Yucatán	124
Recuadro 4.8. France Stratégie y sus directrices de evaluación	127
Recuadro 4.9. El conjunto de herramientas de evaluación del Gobierno de Nueva Gales del Sur y el sitio web Better Evaluation	130
Recuadro 4.10. Comunicar los resultados de la evaluación: casos emblemáticos de CONEVAL	135
Recuadro 5.1. El Mecanismo de Asesoramiento Científico de la Unión Europea	148
Recuadro 5.2. Consejos de participación ciudadana de Nuevo León	150
Recuadro 5.3. Incrementar el carácter oportuno de una recomendación: el caso de France Stratégie	153
Recuadro 5.4. Garantizar que los miembros de su junta directiva sean calificados: el ejemplo del Instituto de la Juventud en Alemania	154
Recuadro 5.5. El Consejo Nacional Consultivo de Datos de Australia	155
Recuadro 5.6. El apoyo técnico de la Fundación para la Intervención Temprana para utilizar las evidencia en el diseño y la implementación de políticas	158
Recuadro 5.7. Fomentar el diálogo entre diversas partes interesadas: el ejemplo de France Stratégie	159

## Siga las publicaciones de la OCDE en:



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

# Acrónimos y abreviaturas

<b>AGA</b>	Alianza para el Gobierno Abierto
<b>ASM</b>	Aspectos Susceptibles de Mejora
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CdG</b>	Centro de Gobierno
<b>CNL</b>	Consejo Nuevo León
<b>CONAC</b>	Consejo Nacional de Armonización Contable
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>EIF</b>	Fundación para la Intervención Temprana, Reino Unido
<b>GPRAMA</b>	Ley de Modernización del Desempeño y los Resultados del Gobierno, Estados Unidos
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México
<b>MAF</b>	Marco de Rendición de Cuentas sobre la Gestión, Canadá
<b>MIDE</b>	Sistema de monitoreo de Jalisco
<b>M&amp;E</b>	Monitoreo y Evaluación
<b>NL</b>	Nuevo León
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OEG</b>	Oficina Ejecutiva del Gobernador
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>OPM</b>	Oficina del Primer Ministro
<b>OSC</b>	Organización de la Sociedad Civil
<b>PAE</b>	Programa Anual de Evaluación
<b>PAMGE</b>	Plan de Acción para la Mejora de la Gestión
<b>PE</b>	Plan Estratégico del Estado de Nuevo León 2015-2030
<b>PED</b>	Plan Estatal de Desarrollo
<b>PG</b>	Programa Estatal de Gobierno
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PPR</b>	Presupuesto por Resultados
<b>SAM</b>	Mecanismo de Asesoramiento Científico, Unión Europea
<b>SFyTGE</b>	Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>UE</b>	Unión Europea

# Resumen ejecutivo

En este informe se presenta una revisión del sistema de monitoreo y evaluación de Nuevo León para el Plan Estratégico 2015-2030 “Nuevo León Mañana”. Después de revisar el sistema de planeación de Nuevo León, el informe se centra en cuatro áreas principales: mejorar la metodología y la estructura del Plan Estratégico; monitorear para fomentar su cumplimiento; crear un sistema de evaluación sólido, y promover la formulación de políticas basadas en evidencia en Nuevo León.

## Construir un sistema de planeación sólido

El Consejo Nuevo León y la administración pública estatal desempeñan una función central en la planeación. De conformidad con la Ley de Planeación Estratégica, el Consejo es un órgano consultivo con responsabilidades de planeación de largo plazo, así como de su monitoreo y evaluación. Sin embargo, de manera progresiva, el Consejo expandió sus acciones hacia la formulación, diseño e implementación de políticas públicas. Por otra parte, el centro de gobierno (CdG) de la administración pública carece de recursos y mecanismos destinados a la coordinación y monitoreo de la ejecución del Plan Estratégico. Esta situación generó superposiciones entre la administración pública estatal y el Consejo, y que este último se alejara de su función principal de planeación de largo plazo.

Nuevo León debería considerar aclarar las responsabilidades respectivas del Consejo y del CdG en materia de planeación estratégica, monitoreo y evaluación. En primer lugar, esto implicará fortalecer el papel que el CdG desempeña en la incorporación de los objetivos de largo plazo del Plan Estratégico en el Plan Estatal de Desarrollo, así como en la coordinación de su implementación y monitoreo. En segundo lugar, el Consejo debe fortalecer su responsabilidad en la evaluación del Plan Estratégico y desempeñar funciones consultivas, y no de implementación y monitoreo.

## Mejorar la metodología del Plan Estratégico

El Plan Estratégico 2015-2030 “Nuevo León Mañana” es el primer instrumento integrado de planeación de largo plazo diseñado en conjunto por el Gobierno y la sociedad civil en el seno de un gobierno subnacional mexicano. Esta se ha percibido como una iniciativa importante para el estado. Sin embargo, la metodología no dejó suficiente espacio para priorizar mejor los objetivos de políticas de largo plazo. Por consiguiente, se considera que el documento es demasiado complejo. No hay un marco metodológico claro para articular los elementos del Plan Estratégico con los objetivos de otros instrumentos de planeación, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Plan Estatal de Desarrollo o el presupuesto estatal.

Es recomendable que el Consejo considere los siguientes factores al revisar el Plan Estratégico. En primer lugar, podría simplificarlo y reducir el número de áreas prioritarias, con el fin de reorientarlo en torno a los objetivos de impacto y de resultados. En segundo lugar, este estudio podría sugerir una metodología que aclare de qué manera el Plan Estatal de Desarrollo contribuye a los objetivos del Plan Estratégico y a los

Objetivos de Desarrollo Sostenible en general. Asimismo, es preciso armonizar más los objetivos del Plan Estratégico con el presupuesto estatal.

## Monitoreo del plan estratégico para fomentar su cumplimiento

La Ley de Planeación Estratégica no distingue entre monitoreo y evaluación, dos prácticas distintas pero complementarias. Si bien la ley establece que los resultados del Plan Estratégico deben evaluarse anualmente, no brinda orientación sobre cuándo ni cómo monitorear y evaluar.

Esto genera superposiciones y brechas en los mandatos del Consejo y la administración pública estatal, lo cual genera una complejidad innecesaria y falta de incentivos para colaborar en el ejercicio de monitoreo. A Nuevo León le resultaría más beneficioso tener mayor claridad al asignar la función de monitoreo a la administración pública estatal. Para mejorar la calidad general del monitoreo, el Consejo también deberá robustecer los indicadores del Plan Estratégico y aclarar cómo se alinean con cada objetivo. Asimismo, se requiere contar con mecanismos explícitos de aseguramiento y control de la calidad, como el desarrollo de directrices para la recopilación de datos. Además, es importante incrementar las competencias y los recursos de monitoreo de la administración pública estatal. Por último, es posible elevar la comunicación de los resultados del monitoreo a los ciudadanos a través de la plataforma Avanza Nuevo León e incorporarlos en la toma de decisiones mediante la gestión del desempeño y la elaboración de presupuestos.

## Crear un sistema sólido de evaluación del plan estratégico

Nuevo León ha mostrado un claro interés en utilizar la evaluación de políticas. El estado incorporó la evaluación en los instrumentos legales en todo el gobierno, y las secretarías realizan evaluaciones como parte de su sistema de gestión del desempeño. Sin embargo, se carece de orientación a nivel macro sobre cuándo y quién lleva a cabo la evaluación del Plan Estratégico. Los mecanismos de aseguramiento y control de la calidad de las evaluaciones aún son incipientes. El Consejo no cuenta con las competencias técnicas requeridas para realizar evaluaciones internas en esta etapa. A pesar de los importantes avances registrados en la evaluación de programas presupuestarios y recursos del Gobierno Federal, el uso de la evaluación sigue siendo un reto en Nuevo León.

Con el fin de sentar las bases de un sistema sólido de evaluación para el Plan Estratégico, el Consejo podría considerar desarrollar un marco de política de evaluación, coordinado con el programa de evaluación de la Secretaría de Finanzas, que especifique qué programas y políticas se van a evaluar, quiénes los evaluarán y qué recursos serán necesarios. El Consejo puede promover la credibilidad de sus evaluaciones al desarrollar mecanismos para asegurar su calidad, como lineamientos o revisiones realizadas por pares. Fomentar el uso de la evaluación implicará fortalecer la participación de los actores interesados, elaborar una estrategia de comunicación para propiciar el uso de los resultados de la evaluación y debatir sobre ellos al más alto nivel político o incorporarlos en el ciclo presupuestario.

## Promover la formulación de políticas públicas basadas en evidencia en Nuevo León

La formulación de políticas públicas basadas en evidencia es un elemento decisivo en el establecimiento de una buena gobernanza pública para lograr objetivos sociales amplios, como los establecidos en el Plan Estratégico 2015-2030. Justificar el uso de recursos públicos con evidencia precisa cobra cada vez mayor importancia, por lo que al tomar decisiones es fundamental consultar múltiples fuentes. El Gobierno de Nuevo León, al igual que muchos gobiernos nacionales y subnacionales, creó un órgano asesor en política pública, el Consejo, para apoyar la formulación de políticas con la mejor evidencia posible.

Sin embargo, las actividades del Consejo en todas las etapas del ciclo de políticas han provocado divergencias entre el Consejo y la administración pública estatal, lo que disminuyó la pertinencia y el impacto de sus recomendaciones. También puede percibirse que el sector privado está sobrerrepresentado en la composición del Consejo, en tanto que los ciudadanos y los expertos parecen tener una voz limitada. En consecuencia, parte del reto para el Consejo será ampliar sus capacidades y competencias técnicas, así como luchar por una mayor inclusión, asegurar que sus miembros sean neutrales y representen la diversidad socioeconómica de la comunidad de Nuevo León. Para la administración pública estatal también será provechoso establecer unidades estratégicas que faciliten el uso eficaz de la evidencia en la formulación de políticas públicas.

# Análisis y recomendaciones

## Hacia un sistema institucional sólido de planeación, monitoreo y evaluación

Establecido formalmente en 2014, el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica es un órgano asesor del Ejecutivo estatal para la planeación estratégica y su evaluación. Su objetivo es promover el desarrollo sostenible de Nuevo León mediante la implementación del Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030. De conformidad con la Ley de Planeación Estratégica, el Consejo es responsable de elaborar el Plan Estratégico, así como de monitorear y evaluar su implementación. Asimismo, el Consejo se orienta a fomentar la participación de los actores interesados, ya que sus miembros son representantes de los sectores público y privado, la academia y la sociedad civil.

El Consejo es parte de un sistema de planeación más amplio en Nuevo León. Incluye al Centro de Gobierno (CdG) de la administración pública del estado de Nuevo León, integrado por el Titular del Ejecutivo, la Oficina Ejecutiva del Gobernador (OEG) y la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado (SFyTGE). El CdG desempeña un papel medular en el sistema de planeación de todo el Gobierno. En particular, la Oficina Ejecutiva del Gobernador se encarga de realizar las actividades de planeación estratégica y asegurar su ejecución y cumplimiento. De conformidad con la Ley de Planeación Estratégica (artículo 18) y su reglamento (capítulo 2 y capítulo 3, sección 5), las responsabilidades del Consejo y del CdG son complementarias. Sin embargo, en la práctica, el Consejo amplió progresivamente sus acciones hacia la formulación, diseño e implementación de políticas públicas. Por otro lado, no se cuenta con recursos y mecanismos suficientes dentro del CdG dedicados a coordinar y monitorear los objetivos y proyectos del Plan Estratégico.

La situación ha provocado tensiones políticas entre la administración pública estatal y el Consejo, y este último dejó de concentrarse en su función principal de planeación de largo plazo. Para fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación en Nuevo León, el Gobierno podría tomar las medidas siguientes:

- Aclarar las responsabilidades respectivas del Consejo y del CdG en materia de planeación estratégica. En particular:
  - El CdG debería tener un mandato claro para coordinar las actividades de implementación y monitoreo del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo. Al CdG deberán asignársele las responsabilidades y los recursos para asegurar una coordinación eficaz de todo el Gobierno, para llevar a cabo ejercicios de establecimiento de objetivos y priorización, monitorear las prioridades políticas y llevar a cabo comunicaciones estratégicas internas y externas. Esto puede lograrse, en el corto plazo, mediante la modificación del Reglamento Interno de la Oficina Ejecutiva del Gobernador.
  - El Consejo debería fortalecer su función como órgano asesor y agente de conocimiento estratégico, alejándolo de la implementación y el monitoreo. Esto requiere desarrollar las capacidades técnicas del Consejo para brindar asesoramiento objetivo y oportuno sobre políticas públicas al Gobierno en áreas prioritarias y la selección de un número limitado de prioridades políticas que exigen la acción concertada del Gobierno estatal, la sociedad civil y el sector privado, para quienes el Consejo prepararía evaluaciones focalizadas con recomendaciones claras.

- El Consejo debería continuar con las iniciativas para implementar una estrategia congruente de planeación y evaluación estratégicas, con base en las fortalezas del Consejo, la Oficina Ejecutiva del Gobernador y la Secretaría de Finanzas, respectivamente. En general, el nuevo aparato requiere un marco conceptual sobre monitoreo y evaluación para el Gobierno, la inclusión de capacidades y disposiciones concretas para monitorear y evaluar los Planes, así como la aclaración de la función del Consejo en términos de planeación, asesoría de política pública y evaluación, incluida la modificación del marco regulatorio vigente.

## Identificar prioridades de política claras y establecer vías para su implementación

El principal instrumento de planeación del Consejo es el Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030. Se trata del primer instrumento integrado de planeación de largo plazo que se diseñó de manera conjunta por el Gobierno y la sociedad civil en un Gobierno subnacional mexicano. Se percibe como una iniciativa importante para el estado, que refleja sus objetivos de desarrollo de largo plazo y ofrece la posibilidad de hacer planes que trasciendan el ciclo electoral.

Sin embargo, la metodología utilizada para diseñar el Plan en 2015 no fue lo suficientemente sólida. Los diagnósticos establecidos para cada comisión no incluyeron sistemáticamente una evaluación exhaustiva de las iniciativas de reforma anteriores y la metodología omitió cómo se vinculan entre sí las diferentes áreas de oportunidad. Además, no se dispone de un marco metodológico claro para articular los elementos del Plan Estratégico con los objetivos de otros instrumentos de planeación, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Estatal de Desarrollo. En la práctica, la relación entre los objetivos del Plan Estratégico y el presupuesto estatal es limitada y la aplicación del presupuesto basado en resultados es todavía un área por mejorar.

Por otra parte, la estructura del documento es compleja y no completamente congruente, lo que frena su uso como herramienta de planeación e implementación. De hecho, el Plan Estratégico tiene demasiados apartados y no se basa en un marco lógico claro, lo cual dificulta vincular las áreas de oportunidad con los objetivos a nivel de resultados. Por consiguiente, se presentan las siguientes recomendaciones para aumentar la congruencia de la planeación y armonizar las prioridades de política:

- Aclarar las formas en las que el Plan Estatal de Desarrollo (PED) contribuye al logro de los objetivos del Plan Estratégico de más largo plazo. Es posible armonizar más algunas de las áreas de oportunidad (Plan Estratégico) con los objetivos (Plan Estatal de Desarrollo). En este escenario, el PED se enfocaría en los objetivos a nivel de resultados de mediano plazo, en tanto que el Plan Estratégico se centra en los objetivos a nivel de resultados de más largo plazo (áreas de oportunidad prioritarias). En especial, el manual para la elaboración del futuro PED debería contener una metodología para relacionar los objetivos de mediano plazo del PED con los objetivos de largo plazo del Plan Estratégico. Nuevo León podría utilizar una teoría del cambio para hacer explícito este vínculo.
- Aclarar y comunicar la congruencia entre el Plan Estratégico y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Podría incluirse un cuadro que muestre la armonización de las áreas de oportunidad del Plan Estratégico con los ODS y asegurar que las áreas de oportunidad prioritarias se refieran a los ODS al menos una vez.
- Aclarar las responsabilidades de las comisiones respecto de la supervisión de la aplicación de los ODS. El Consejo podría considerar incluir de manera sistemática en los informes de evaluación de cada área temática, una sección sobre cómo las áreas de oportunidad han contribuido al logro de los ODS a nivel local.

Además, para mejorar la congruencia y la solidez del Plan Estratégico en general, Nuevo León podría:

- Simplificar el Plan Estratégico para reorientarlo en torno a los objetivos a nivel de resultados e impacto. Mantener en el Plan Estratégico solo las áreas de oportunidad prioritarias, sus metas e indicadores, y que las líneas, iniciativas y proyectos estratégicos se incluyan en el plan de acción, de ser pertinente.
- Fortalecer la etapa de análisis de problemas al integrar en el diagnóstico de cada comisión las conclusiones de una revisión sistemática de la evaluación de planes anteriores en la temática relevante, así como considerar el uso estratégico de datos confiables para el establecimiento de objetivos y metas.
- Reducir el número de áreas de oportunidad prioritarias del Plan Estratégico para asegurar una mayor armonización del número y la naturaleza de dichas áreas asignadas a cada comisión. Para tal fin, Nuevo León podría considerar complementar la metodología de priorización actual con un análisis y comparación de las áreas de oportunidad bajo un modelo lógico y/o una teoría del cambio o priorizar solo las áreas que pueden medirse con un indicador.
- Comunicar con claridad, en el propio Plan Estratégico, las razones tras la selección de las áreas de oportunidad prioritarias para asegurar el apoyo dentro y fuera de la administración.

## Monitoreo del Plan Estratégico como herramienta de resultados

El monitoreo sólido puede facilitar la planeación y la toma de decisiones operativas al aportar evidencia con la cual medir el desempeño y ayudar a plantear preguntas específicas para identificar retrasos y cuellos de botella en la implementación.

Sin embargo, la configuración de monitoreo en Nuevo León, ya sea para el Plan Estratégico 2015-2030 o para el Plan Estatal de Desarrollo, carece de claridad para sus actores y de legibilidad para los ciudadanos. De hecho, si bien hay un marco legal a nivel de todo el Gobierno para monitorear el Plan Estratégico, la definición de monitoreo contenida en la Ley de Planeación Estratégica no es exhaustiva y puede generar confusión sobre su propósito. Más aún, la metodología y las herramientas de monitoreo del Plan Estratégico no están bien definidas. Para establecer una estructura sólida de monitoreo del Plan Estratégico, la administración pública estatal tendrá que aumentar sus competencias y sus recursos de monitoreo y establecer mecanismos que promuevan el uso de resultados de desempeño en la toma de decisiones.

Para ello, Nuevo León podría considerar las siguientes recomendaciones:

- Aclarar la configuración del monitoreo para sustentar mejor la ejecución del Plan Estratégico al adoptar una definición exhaustiva de lo que es el monitoreo, con miras a establecer un entendimiento compartido de sus objetivos y modalidades dentro del sector público y aclarar las funciones de los actores clave. Esto requiere actualizar la regulación de la planeación estratégica y dar un mandato legal explícito a cada uno de los actores para redefinir sus respectivas responsabilidades. En particular, será necesario establecer un diálogo de desempeño en el seno de la administración pública estatal para mejorar la toma de decisiones operativas en las secretarías competentes y en el CdG, tanto en lo que respecta al Plan Estratégico como al PED simultáneamente. Por otra parte, Nuevo León podría realizar una revisión anual conjunta de los objetivos del PED y del Plan Estratégico por parte de las comisiones temáticas del Consejo y las secretarías. Por último, la administración pública estatal podría elaborar un folleto comunicativo sobre el Plan Estratégico. El folleto, que podría ser actualizado cada tres años por la administración pública estatal, sustituiría al actual informe de monitoreo y evaluación preparado por el Consejo y se diseñaría ante todo como una herramienta de comunicación.
- Promover la calidad del monitoreo al reforzar la solidez de los indicadores del Plan, por ejemplo, al aclarar la congruencia entre los indicadores y los apartados del Plan Estratégico, así como al

proporcionar análisis adecuados y fáciles de usar en sus tableros de monitoreo. Mejorar la calidad del monitoreo también requerirá que la administración pública estatal invierta en elevar sus competencias en este aspecto y destinar recursos específicos para esta función. Por último, demandará el desarrollo de mecanismos de aseguramiento de la calidad durante todo el proceso de monitoreo, así como el fortalecimiento de los mecanismos de control vigentes, para asegurar que la calidad del producto final cumpla con ciertos criterios predeterminados.

- Fortalecer la comunicación y el uso de los resultados del monitoreo. Para lograr esto, la administración pública estatal podría elaborar un folleto comunicativo mencionado anteriormente, actualizar periódicamente la plataforma Avanza Nuevo León con indicadores del Plan Estratégico, así como incorporar evidencia de monitoreo en el ciclo presupuestario.

### ***Crear capacidades para la evaluación del Plan***

La evaluación es fundamental para comprender si las políticas mejoran y mantienen el bienestar de los ciudadanos y la prosperidad de su estado. Comprender qué políticas funcionan, por qué, para quién y bajo qué circunstancias puede contribuir a generar ciclos de retroalimentación en el proceso de formulación de políticas. Sobre todo, en el caso de Nuevo León, la evaluación de políticas públicas y su uso estratégico a lo largo del ciclo de estas pueden apoyar la planeación estratégica al mejorar los vínculos entre las intervenciones de política y sus resultados e impacto. De hecho, el estado muestra un claro interés en asegurar la eficacia y la eficiencia del Gobierno, así como la rendición de cuentas públicas, mediante la evaluación, sobre todo del Plan Estratégico.

No obstante, en la actualidad el estado de Nuevo León no cuenta con un sistema de evaluación sólido y robusto como suele entenderse entre los países de la OCDE, tanto desde una perspectiva del Gobierno como para su Plan Estratégico. Al igual que mayoría de los países de la OCDE, Nuevo León ha integrado la evaluación de su Plan Estratégico en un marco legal. Aun así, falta orientación a nivel macro sobre quién lleva a cabo la evaluación del Plan Estratégico y cuándo hacerlo. Los mecanismos de aseguramiento y control de la calidad son aún incipientes. En concreto, el Consejo no tiene la capacidad para realizar evaluaciones internas actualmente. Por último, el uso de evaluaciones sigue siendo un reto en Nuevo León y puede abordarse tanto internamente por el Consejo como promoviéndolo en el ciclo de políticas en general.

Por ende, con miras a construir un sistema de evaluación sólido para el Plan Estratégico, Nuevo León podría considerar las siguientes recomendaciones:

- Establecer un marco de política pública sólido para la evaluación del Plan Estratégico, en el cual se especificará qué programas y políticas se evaluarán, quiénes serán los evaluadores y con qué medios se hará.
- Promover la credibilidad de las evaluaciones al desarrollar mecanismos explícitos y sistemáticos dentro del Consejo para asegurar la calidad del proceso de evaluación, así como mecanismos de control de calidad. Esto puede implicar el desarrollo de lineamientos o estándares para las evaluaciones que puedan basarse en las directrices existentes para la consolidación de un presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño. También puede requerir desarrollar competencias de evaluación adecuadas dentro del Consejo. En cualquier caso, los mecanismos de aseguramiento y control de la calidad deben ir de la mano para garantizar que el diseño, la planeación, la entrega y la presentación de informes de la evaluación se lleven a cabo correctamente con el fin de cumplir con los criterios de calidad predeterminados. Estos pueden ser revisiones por pares expertos, meta-evaluaciones o listas de verificación de autoevaluación. También pueden implicar una mayor colaboración con actores externos al Ejecutivo para fortalecer los mecanismos internos de aseguramiento y control de la calidad, como la institución de auditoría orientada a evaluar la función de evaluación y el sistema de evaluación.

- Fomentar el uso de evaluaciones fortaleciendo el papel de los actores internos (dentro de las comisiones) y externos a lo largo de todo el proceso de evaluación, y elaborar una estrategia de comunicación para adaptar la forma como se presentan los hallazgos de la investigación a sus posibles usuarios. Más importante aún, fomentar el uso de evaluaciones puede implicar incorporar los resultados obtenidos en el ciclo de políticas de manera más sistemática, por ejemplo, en el ciclo presupuestario, o analizar dichos resultados en el nivel político más alto mediante debates sistemáticos dentro de la administración pública estatal.

## Fomentar la formulación de políticas públicas basadas en evidencia en Nuevo León

Aumentar la capacidad de los gobiernos para adoptar un enfoque basado en evidencia para la formulación de políticas es parte fundamental del fomento de la buena gobernanza pública para lograr objetivos sociales amplios, como los establecidos en el Plan Estratégico 2015-2030. El objetivo de la formulación de políticas basada en evidencia es habilitar a gobiernos ágiles y con capacidad de respuesta, que estén bien preparados para enfrentar retos políticos complejos. Si bien es posible que las políticas se basen en evidencia, aún es difícil lograr una conexión eficaz entre la oferta y la demanda de evidencia en el proceso de formulación de políticas, puesto que muchos gobiernos carecen de la infraestructura, las organizaciones y las competencias necesarias para construir estas conexiones eficaces.

Además, en un contexto en el que resulta cada vez más importante justificar con evidencia precisa el uso de los recursos públicos, ahora es fundamental consultar múltiples fuentes de información y actores antes de poner en práctica una política, programa o servicio público. En consecuencia, muchos países de la OCDE han establecido organismos consultivos sobre políticas públicas con el fin de sustentar la formulación de políticas públicas con la mejor evidencia posible. En muchas formas es posible analizar las funciones del Consejo dentro de este marco de órganos asesores en materia de políticas públicas.

Sin embargo, la actividad del Consejo en todas las etapas del ciclo de políticas públicas intensificó las superposiciones entre el éste y la administración pública estatal, lo que ha hecho que el Consejo se desplace de su mandato principal de planeación de largo plazo y disminuya la pertinencia y el impacto de su asesoramiento. Además, algunas partes interesadas opinan que el sector privado está sobrerrepresentado en la composición del Consejo, en tanto que la ciudadanía y personas expertas parecen tener una voz limitada. En consecuencia, parte del reto del Consejo en el futuro será ampliar sus capacidades y competencias técnicas, así como asegurar que sus integrantes sean neutrales y representen a la diversidad socioeconómica de la comunidad neolonesa, de modo que puedan seguir brindando asesoramiento y recomendaciones pertinentes y confiables.

Para asegurar una mayor capacidad de respuesta del sistema de asesoramiento en políticas públicas, así como reforzar la independencia y la legitimidad técnica del Consejo, con miras a propiciar un sistema de formulación de políticas públicas basadas en evidencia en todo el Gobierno, Nuevo León podría considerar lo siguiente:

- Fortalecer su sistema consultivo sobre políticas públicas. Esto requiere mapear a los órganos asesores de Nuevo León para determinar las brechas técnicas en el sistema, asegurar la representatividad de las diferentes disciplinas y aclarar el papel y las funciones de cada uno de los actores en el proceso.
- Centrar el mandato del Consejo en la evaluación y el suministro de evidencia. En especial, el Consejo podría aprovechar su condición de órgano relativamente autónomo que representa los puntos de vista de múltiples partes interesadas, por separado del Gobierno, para proporcionar evidencia confiable en Nuevo León. Por otro lado, los órganos más vinculados con el mandato administrativo tendrían mayor capacidad para contribuir a la implementación y el monitoreo de

políticas; por su parte, el Consejo podría centrarse únicamente en la evidencia y la evaluación y apoyarse en institutos de investigación o grupos de expertos en la materia. Esto aliviaría las tensiones políticas y permitiría que el Consejo se enfoque en su función principal de planeación de largo plazo.

- Fomentar la inclusión y la *expertise* en el proceso de toma de decisiones del Consejo para brindar asesoramiento pertinente. Esto requiere que el Consejo considere un gran número de factores interdependientes para brindar asesoramiento, entre ellos: a) proveer un calendario con el programa de sus publicaciones, b) garantizar que sus integrantes sean neutrales, que aporten *expertise* y que representen a la diversidad sociodemográfica y económica del estado, y c) exigir que las personas que integran el Consejo cuenten con cualificaciones profesionales y formación adecuada.
- Implementar métodos de intermediación de conocimiento (*knowledge broker*) para promover el impacto y la aplicación de las recomendaciones del Consejo. El Consejo podría considerar la adopción de enfoques de intermediación de conocimiento para proporcionar evidencia crítica, independiente y confiable de manera oportuna y atractiva. Esto podría implicar el uso de métodos de síntesis de evidencia para valorar la base de evidencia disponible e identificar brechas de conocimiento. Por último, el Consejo tiene la función de traducir la evidencia, construir una cultura organizacional para la adopción eficaz de la evidencia y fortalecer las redes entre productores y usuarios de conocimientos.
- Desarrollar capacidades para formular políticas públicas basadas en evidencia en la administración pública estatal, al ampliar las habilidades para recabar evidencia, por ejemplo, al requerir que el Consejo brinde cursos de formación a los funcionarios públicos y, de manera más general, al establecer la infraestructura adecuada para generar y usar evidencia.

# **1** **Hacia un Sistema Institucional de Planeación, Monitoreo y Evaluación Sólido en Nuevo León**

---

En este capítulo se analiza el sistema institucional actual de Nuevo León en relación con la planeación estratégica, el monitoreo y la evaluación. Se convoca a aclarar las respectivas responsabilidades de planeación estratégica del Consejo Nuevo León de Planeación Estratégica y del centro de Gobierno (de manera especial, la Oficina Ejecutiva del Gobernador y la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado). En particular, se recomienda fortalecer la función del Consejo Nuevo León como órgano asesor e intermediario estratégico de conocimiento, con la planeación y la evaluación como su foco de interés, y no la implementación y el monitoreo. Además, se recomienda fortalecer el Centro de Gobierno en su mandato y capacidades para la coordinación y el monitoreo de políticas públicas. Por último, se sugiere que utilizar una estrategia para todo el Gobierno orientada al monitoreo y la evaluación de políticas públicas podría contribuir a alcanzar mayor coherencia en esta materia.

---

## Introducción

Los gobiernos de todos los niveles —nacionales, supranacionales o subnacionales— se interesan cada vez más en la planeación de largo plazo (Máttar and Cuervo, 2017<sup>[1]</sup>). Dicho interés se debe a dos factores principales:

- En el ámbito internacional, los gobiernos están siguiendo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y los objetivos correspondientes.
- En el ámbito nacional, los gobiernos se han percatado de la necesidad de asegurar la continuidad de las políticas públicas más allá de los ciclos electorales (véase el Recuadro 1.1).

### Recuadro 1.1. Enfoques comparativos de la planeación estratégica a largo plazo

Al estudiar las prácticas internacionales se revela una amplia gama de herramientas de planeación estratégica a largo plazo. A continuación, se muestran algunos ejemplos de estos planes de largo plazo y su estructura.

- La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por todos los miembros de la Organización de las Naciones Unidas, provee un plan de acción compartido orientado a alcanzar la paz y la prosperidad para las personas y el planeta, ahora y en el futuro. La agenda se compone de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que trazan un camino para lograr las metas relacionadas con ellos. Además, cada meta tiene uno o varios indicadores para dar monitoreo a su desempeño en los ámbitos local, nacional y global. Debido a la naturaleza de los ODS, las metas incluidas en la Agenda podrían considerarse objetivos de impacto o de resultados.
- La Estrategia Europa 2020, que es la agenda de la Unión Europea (UE) en pro del crecimiento y el empleo para la década actual, se utiliza como marco de referencia para las actividades realizadas en el ámbito de la UE, así como en el nacional y el regional. La Estrategia propone un conjunto de objetivos para consideración por parte de los países miembros de la UE. Los objetivos, que se establecen en términos de resultados, se controlan por medio de informes anuales de los programas nacionales de reforma.
- En Colombia, la Constitución de 1991 proporciona el marco para la planeación estratégica en los ámbitos nacional y subnacional. Requiere la promulgación de un Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como de planes de desarrollo subnacionales. A este nivel subnacional, la principal herramienta de planeación es el Plan de Desarrollo del Departamento, que es el modelo para el mandato del gobernador. La planeación estratégica en Colombia también se refuerza con mecanismos de coordinación vertical y horizontal, como los “Pactos Territoriales” utilizados para emprender iniciativas multinivel que contribuyan a los objetivos del PND.

Fuentes: : (United Nations, 2020), Sustainable Development Goals, <https://sustainabledevelopment.un.org/>; (European Commission, 2010<sup>[2]</sup>) Europe2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>; (Scottish Government, 2020<sup>[4]</sup>), National Performance Framework, <https://nationalperformance.gov.scot/>.

Con la planeación estratégica los gobiernos tienen la capacidad de agrupar iniciativas de política, priorizar áreas de interés y definir un pequeño número de prioridades políticas integradas (OECD, 2018<sup>[3]</sup>). Estas prioridades deberán desarrollarse anticipándose y preparándose para las necesidades y tendencias futuras, considerando los costos futuros de las acciones actuales y gestionando los riesgos actuales y futuros (OECD, 2010<sup>[4]</sup>). Asimismo, la planeación estratégica puede ayudar a armonizar las estructuras de gobernanza de tal forma que los gobiernos puedan poner en marcha y cumplir sus prioridades políticas

con eficacia. Dicha armonización incluye garantizar la coherencia a lo largo de horizontes temporales al vincular prioridades de corto, mediano y largo plazo, así como guiar a las entidades y unidades gubernamentales en la ejecución de políticas públicas (OECD, 2018<sup>[3]</sup>). Por último, la planeación estratégica puede facilitar la labor de medir y comunicar los avances, tanto a nivel interno como externo (OECD, 2018<sup>[3]</sup>).

Para conformar un sistema de planeación estratégica sólido se requiere de la presencia de múltiples elementos, como una revisión minuciosa de los problemas con base en evidencia, la consulta y la interacción con las partes interesadas pertinentes, el desarrollo de objetivos y la definición de indicadores importantes, así como la elaboración de un plan de acción y el cálculo de costos. Los responsables de la planeación estratégica, así como los actores externos implicados en el proceso, necesitan tiempo suficiente para abordar estos elementos de manera integral (Vági and Rimkute, 2018<sup>[5]</sup>).

### ***Un sistema sólido de monitoreo y evaluación (MyE) es fundamental para garantizar una planeación eficaz***

Un sistema sólido de monitoreo y evaluación (MyE) es esencial para alcanzar con éxito los objetivos de mediano y largo plazo. Un sistema de MyE sólido genera evidencia sobre lo que ha funcionado, por qué y para quién. Cuando la información generada por el trabajo de MyE se incorpora de nuevo en el proceso de toma de decisiones y de planeación, puede contribuir a mejorar el diseño de políticas y programas públicos. Por otra parte, un sistema de MyE sólido ayudará a identificar las dificultades para implementar políticas públicas y las formas de abordarlas, con base en las lecciones aprendidas (OECD, 2019<sup>[6]</sup>). Además del aprendizaje de políticas, el sistema de MyE puede propiciar la transparencia y la rendición de cuentas al proporcionar a los ciudadanos información relativa al desempeño y a los avances en el logro de los objetivos del Gobierno (Vági and Rimkute, 2018<sup>[5]</sup>). Esto aplica en especial para los gobiernos subnacionales, los cuales, dada su cercanía a sus electores, son considerados la "primera línea" de la prestación de servicios públicos (Masuku and Ijeoma, 2015<sup>[7]</sup>).

Aunque están interconectados, el monitoreo y la evaluación son prácticas distintas (véase la descripción en el Cuadro 1.1). El monitoreo corresponde a un proceso rutinario de recopilación de pruebas y presentación de informes para asegurar que los recursos se gasten adecuadamente, los resultados se entreguen con eficacia, y los objetivos y las metas se cumplan (OECD, 2020<sup>[8]</sup>). Por otra parte, la evaluación de políticas públicas es una valoración estructurada y objetiva de una iniciativa en curso o finalizada, su diseño, implementación y resultados. El propósito de la evaluación de políticas públicas es determinar la pertinencia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad, así como el valor o la importancia de una política (OECD, 2020<sup>[8]</sup>).

#### **Cuadro 1.1. Comparación del monitoreo y la evaluación de políticas públicas**

Monitoreo de políticas públicas	Evaluación de políticas públicas
Continuo (conduce a la toma de decisiones operativas).	Esporádica (conduce a la toma de decisiones estratégicas).
Los sistemas de monitoreo suelen ser adecuados para los asuntos o preguntas generales que se anticiparon al diseñar la política pública.	Específica sobre el asunto en cuestión.
Las medidas se desarrollan y los datos por lo regular se recopilan mediante procesos rutinarios.	Las medidas suelen personalizarse para cada evaluación de políticas públicas.
Generalmente se supone la atribución.	La atribución de los resultados observados suele ser un aspecto fundamental.
Debido a que es continuo, los recursos suelen ser parte del programa o de la infraestructura organizacional.	Se necesitan recursos focalizados para cada evaluación de políticas públicas.
El uso de la información puede evolucionar con el tiempo para reflejar las cambiantes necesidades y prioridades de información.	En términos generales, los fines previstos de una evaluación de políticas públicas se negocian por adelantado.

Fuente: Adaptado de J.C. McDavid y L.R.L. Hawthorn (2016<sup>[9]</sup>), Programme evaluation and performance measurement, an introduction to practice, Thousand Oaks, California: Sage, en (OECD, 2019<sup>[6]</sup>), *Open Government in Biscay*, <https://doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>.

### ***El sistema de MyE de Nuevo León se ubica apenas por encima del promedio en comparación con otros estados mexicanos.***

México es uno de los pioneros en lo referente al monitoreo y la evaluación en América Latina, tras haber evolucionado de la ejecución de prácticas limitadas y dispersas en este rubro a un sistema de MyE para todo el Gobierno. La historia de la función de MyE en el país se remonta a mediados de la década de 1970; sin embargo, el sistema de MyE y las reformas de gestión basada en el desempeño comenzaron a integrarse en la administración pública federal a fines de los años 1990 (Castro, López-Acevedo and Busjeet, 2009<sub>[10]</sub>). Por ejemplo, en 1997, el Gobierno de México emprendió su primera evaluación rigurosamente planeada del programa nacional de asistencia social (Progres/Oportunidades). En 1998, el Congreso comenzó a requerir la implantación de programas gubernamentales que otorgaran subsidios para preparar reglas de operación (ROP) que describieran el diseño, los objetivos, los indicadores de desempeño y las operaciones de los programas, con lo que se mejoró la calidad y la cantidad de los datos sobre desempeño. Por último, en 1999, el Congreso estableció que todos los programas con ROP se evaluaran cada año por parte de evaluadores externos.

Este avance hacia la institucionalización de la función de MyE fue impulsado por las dos crisis financieras, las cuales, junto con una tasa de pobreza extrema de 20%, provocaron que se pusiera en tela de juicio la eficacia del gasto social (Castro, López-Acevedo and Busjeet, 2009<sub>[10]</sub>). Para poder responder a estos cuestionamientos, se requería de un sistema de monitoreo y evaluación sólido. El principal resultado de todo ello fue la creación en 2005 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (véase el Recuadro 1.2). Debido a su autonomía, capacidades técnicas y mandato, en 2005 dicho organismo fue la punta de lanza del desarrollo de un sistema de MyE en el sector social de México, así como en el Gobierno Federal en general (Castro, López-Acevedo and Busjeet, 2009<sub>[10]</sub>).

#### **Recuadro 1.2. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)**

El CONEVAL se estableció en 2005 como un organismo descentralizado de la administración federal con la misión de evaluar la política de desarrollo social, sus programas, recursos y acciones, así como de medir la pobreza en los ámbitos nacional, estatal y municipal. El mandato del CONEVAL abarca de 100 a 130 programas federales cada año, a todos los cuales se les requiere ejecutar evaluaciones internas regidas por las directrices del CONEVAL. De igual manera, el organismo supervisa directamente más de una docena de evaluaciones por año. Los resultados de las evaluaciones ejercen gran influencia. En el periodo 2013-2014, la mitad de los programas evaluados se sujetaron a considerables reorientaciones y en 41% de ellos se corrigieron actividades o aspectos operativos (Lázaro, 2015<sub>[11]</sub>).

El CONEVAL es el principal medio para alcanzar la institucionalización de la evaluación de políticas públicas dentro de México mediante iniciativas que aclaran, consolidan y fomentan los procesos de MyE. Con la promulgación en 2007 de las Directrices Generales obligatorias para la evaluación de programas federales se proporcionaron definiciones, regulaciones, principios y requisitos para los componentes del sistema de monitoreo y evaluación. En 2008 se puso en práctica un sistema de monitoreo de evaluaciones y posteriormente se trabajó en desarrollar plataformas digitales para este sistema, con el fin de hacerlo accesible al público en general. Asimismo, se organizaron seminarios de formación para directores de programas (Gaarder and Briceño, 2010<sub>[12]</sub>). Estas medidas pueden tener efectos de largo plazo en lo que se refiere a la estructuración de las prácticas de evaluación y el aumento de la capacidad, incluso fuera de las entidades afiliadas al CONEVAL, lo cual fomentará una cultura de evaluación (Lázaro, 2015<sub>[11]</sub>).

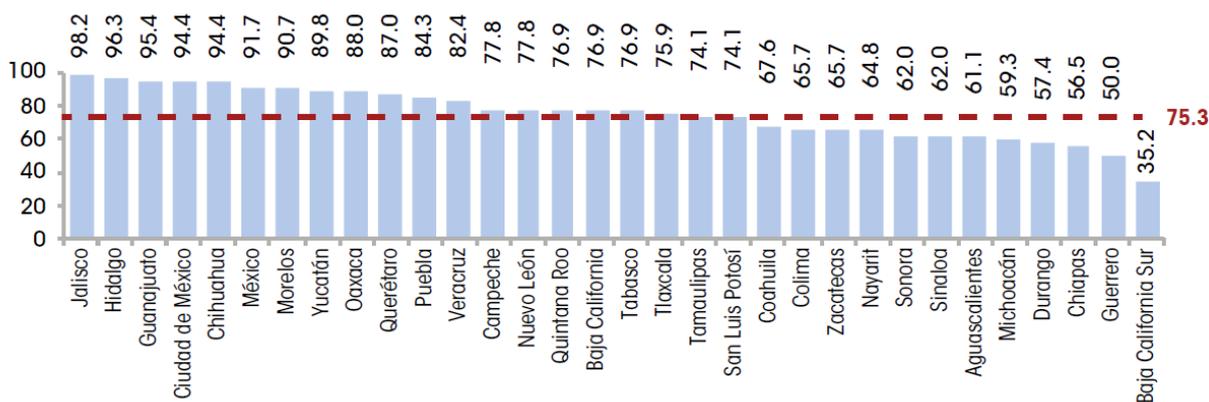
Fuentes: (Lázaro, 2015<sub>[11]</sub>), Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America, [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E\\_15\\_ENfin.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf); (Gaarder and Briceño, 2010<sub>[12]</sub>), Institutionalisation of government evaluation: balancing trade-offs, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19439342.2010.505027>.

El CONEVAL también asesora a los gobiernos subnacionales en lo referente a la puesta en marcha de sus sistemas de MyE y brinda orientación sobre cómo llevar a cabo evaluaciones de programas de calidad y exitosas. Desde 2011, ha preparado una evaluación de los sistemas de MyE de los estados mexicanos con un índice agregado (véanse los resultados en la Gráfica 1.1. Índice de monitoreo y evaluación por estado [2017]). El índice se compone de dos dimensiones principales. La primera cubre los instrumentos "normativos", referentes a las regulaciones promulgadas por los estados para regir sus prácticas de MyE. La segunda (es decir, la dimensión "práctica") se centra en cómo implementar las prácticas de MyE con eficacia (CONEVAL, 2017<sup>[13]</sup>). De tal modo, para construir el índice, el CONEVAL recaba información pertinente de los estados y les asigna un puntaje (basado en criterios preestablecidos y buenas prácticas) en cada una de estas dimensiones, cuya suma refleja el desempeño general del sistema estatal de MyE.

Durante la última década, con esta evaluación se detectó una mejora generalizada en los sistemas de MyE de los gobiernos subnacionales de México. Por ejemplo, en 2017, 21 estados recibieron la clasificación de "medio-alto" o "alto" en términos de su nivel de avance, en comparación con 10 en 2011 (CONEVAL, 2017<sup>[13]</sup>). En 2017, a Nuevo León se le clasificó como ligeramente por arriba del promedio, con un puntaje de índice combinado de 77.8 (véase la Gráfica 1.1), que corresponde a la categoría media-alta. No obstante, su posición socioeconómica avanzada y su sólido desempeño en la dimensión "práctica" del índice (sexto lugar entre los 32 estados mexicanos), la posición intermedia de Nuevo León en el índice combinado se explica por su desempeño deficiente en la dimensión "normativa" (23.º lugar entre los 32 estados mexicanos). Los siguientes son ejemplos de criterios por los cuales el CONEVAL le asignó a Nuevo León un puntaje bajo:

- Las regulaciones estatales establecen que los resultados de la evaluación deben publicarse.
- Las regulaciones estatales establecen indicadores de desempeño y gestión de las políticas y programas de desarrollo social.
- Las regulaciones estatales establecen las responsabilidades de los encargados de coordinar y llevar a cabo la evaluación de la política de desarrollo social en el estado.

**Gráfica 1.1. Índice de monitoreo y evaluación por estado (2017)**



Nota: la línea discontinua roja representa el promedio.

Fuente: (CONEVAL, 2017<sup>[13]</sup>), *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*,

[https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico\\_mye\\_estados\\_2017.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_mye_estados_2017.pdf)

## Construir un sistema de planeación de largo plazo sólido en Nuevo León

### ***El Consejo Nuevo León recoge las acciones de toda la sociedad encaminadas al desarrollo de largo plazo del estado***

En 2010, el huracán Alex azotó numerosas ciudades de Nuevo León, incluida la capital del estado, Monterrey, donde destruyó obras de infraestructura, instalaciones de agua y electricidad, y hogares. Ante el desastre natural más grave de su historia, el estado necesitaba poner en marcha acciones de reconstrucción y desarrollo, por lo que se creó el Consejo Estatal para la Reconstrucción de Nuevo León (2010-2013). Con la instauración de este foro de intercambio intersectorial y la innovadora colaboración con el sector privado derivada de sus funciones, las autoridades estatales detectaron la necesidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. De ahí surgió el impulso para que el Gobierno y el sector privado establecieran el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica. Establecido de manera formal en 2014, este órgano consultivo estatal tiene como objetivo apoyar al Ejecutivo en el desarrollo de una visión de largo plazo por medio del Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030 “Nuevo León Mañana” (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2019<sup>[14]</sup>).

El Consejo fue creado por la Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León y se rige por ella y por sus regulaciones correspondientes (Reglamento de la Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León). Se trata de un órgano asesor y consultivo del Ejecutivo estatal en materia de planeación estratégica y su evaluación (artículo 7 de la Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León). Por su diseño, el Consejo es un órgano público apartidista con un mandato “transexenal”; por consiguiente, si bien asesora al Poder Ejecutivo, está concebido para guiarse por una estrategia de largo plazo más allá de los ciclos electorales (OECD, 2018<sup>[15]</sup>).

La misión del Consejo Nuevo León consiste en promover una visión de largo plazo para el desarrollo sostenible de Nuevo León y el bienestar de todos sus ciudadanos, sobre todo por medio de la planeación y la evaluación de políticas públicas. Para tal fin, el Consejo también se propone fomentar una cultura de desempeño en el estado y en toda su administración. De acuerdo con la Ley de Planeación Estratégica, el Consejo es responsable, entre otras cosas, de elaborar el Plan Estratégico, de definir estrategias para incluir a la sociedad en las medidas para su implementación, de definir criterios para desarrollar indicadores (artículo 9), así como de monitorear y evaluar la ejecución y los resultados del Plan Estratégico (artículo 19) (véase el Recuadro 1.3). Las responsabilidades encomendadas reiteran el compromiso previsto para el Consejo con un enfoque que abarque a toda la sociedad al desarrollo de largo plazo, ya que incluyen elementos relativos a la participación eficaz de los actores interesados (por ejemplo, participación ciudadana, diálogo entre todos los órdenes de gobierno, entre otros) y coherencia política y estratégica (por ejemplo, homologación de los instrumentos de planeación, armonización sectorial, entre otros).

Además, el Consejo tiene que “conocer, proponer y opinar sobre el Plan Estatal de Desarrollo”. Según se explica en el capítulo 2, el Plan Estatal de Desarrollo es un documento de planeación estratégica que cada administración estatal debe elaborar al tomar posesión de su cargo. Por tanto, la administración de Nuevo León elaboró un PED en 2016, en el cual especificó sus objetivos de largo plazo hasta 2021. Por su parte, las prioridades de política pública del Gobierno Federal se establecen en un Plan Nacional de Desarrollo, el cual define las metas y los objetivos nacionales en un horizonte de planeación de seis años (PND 2019-2024). Todos los PED deberán conformarse de acuerdo con el PND.

### Recuadro 1.3. Responsabilidades y facultades del Consejo

El Consejo tiene por mandato legal las siguientes responsabilidades y facultades:

- Elaborar el Plan Estratégico.
- Fomentar la cultura de la honestidad en la planeación de mediano y largo plazo, la medición del desempeño y la rendición de cuentas.
- Trazar estrategias que permitan enfocar el esfuerzo de los diferentes sectores de la sociedad al logro de los objetivos y metas establecidos.
- Conocer, proponer y opinar sobre el proyecto de Plan Estatal de Desarrollo y sus proyectos estratégicos y programas prioritarios, como también sus revisiones, todo ello atendiendo a los lineamientos del Plan Estratégico.
- Establecer criterios para la elaboración de indicadores cuantificables en los ámbitos económico, social, del medio ambiente y otras áreas pertinentes, con el propósito de medir y evaluar el progreso en el logro de los objetivos y metas del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo.
- Comunicar a la ciudadanía los objetivos del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo, sus indicadores y los avances respecto de sus metas.
- Promover el diálogo y los acuerdos necesarios con los tres órdenes de gobierno, empresas, organizaciones sociales e instituciones educativas, a efecto de realizar conjuntamente las acciones tendientes a lograr los objetivos establecidos.
- Conocer los avances en relación con los proyectos estratégicos y programas prioritarios, así como la evolución de los indicadores del desarrollo económico y social del Estado.
- Elaborar un pronóstico de largo plazo acerca de la evolución de los ingresos, gasto corriente y de inversión y deuda del Gobierno del estado, a fin de contar con un marco de referencia para los objetivos del Plan Estratégico.
- Emitir el manual de procedimientos para la elaboración del Plan Estratégico.
- Conocer de las asignaciones de recursos presupuestarios canalizados a la elaboración del Plan Estratégico.
- Aprobar la creación de comisiones para la atención de temas específicos.

Fuente: Adaptado del artículo 9 de (Consejo Nuevo León, 2016<sup>[16]</sup>), Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León.

El Consejo también se propone fomentar la transparencia y la participación de los actores interesados en virtud de su composición; sus miembros representan a los sectores público y privado, la academia y la sociedad civil. Esto se ajusta a los estándares de la OCDE sobre gobierno abierto, que recomiendan que las partes interesadas se involucren “en todas las etapas del ciclo de políticas públicas, diseño y prestación de servicios, contribuyendo a generar ideas y cocrear soluciones” (OECD, 2017<sup>[17]</sup>). La participación eficaz de los actores interesados y el compromiso público amplían la gama de aportaciones brindadas en cada etapa del diseño y la ejecución de políticas públicas, lo cual permite comprender mejor las sutiles necesidades públicas (OECD, 2019<sup>[18]</sup>). Esto, a su vez, puede dar paso a una toma de decisiones más sólida basada en evidencia y a una mayor eficacia en las políticas públicas (OECD, 2009<sup>[19]</sup>). Asimismo, puesto que la comprensión y el apoyo del público son esenciales para instaurar políticas públicas, la participación ciudadana es un componente esencial en su implementación eficaz y de la disminución de

casos de incumplimiento (OECD, 2019<sup>[18]</sup>). En el Recuadro 1.4 se presentan ejemplos de alianzas importantes entre el Gobierno y los ciudadanos y la participación de los actores interesados.

#### Recuadro 1.4. Fomentar la relación gobierno-ciudadanos

La participación ciudadana se ha reconocido durante mucho tiempo como una herramienta poderosa para mejorar las políticas públicas, en especial en el ámbito subnacional. Puede mejorar la calidad de las políticas públicas y su capacidad de respuesta a las necesidades de la población y las propuestas de los ciudadanos podrían resolver los retos del desarrollo.

##### La experiencia de Alberta en Canadá y el informe "Lo que escuchamos"

En Canadá, la provincia de Alberta aporta un ejemplo valioso de la participación de los actores interesados en las primeras etapas de la formulación de políticas públicas. Con el fin de garantizar que su diseño y puesta en marcha se adaptaran a las necesidades de su "Marco de Políticas de Salud", el Gobierno solicitó la opinión de actores del sistema de salud, profesionales de la salud, sindicatos, dirigentes municipales, educadores y organizaciones comunitarias mediante cartas, reuniones y expresión de opiniones en línea, entre otras cosas. Los resultados de este proceso de consulta se utilizaron más adelante, buscando mejorar aún más los enfoques para integrar las opiniones de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas.

##### Involucrar a la ciudadanía en la definición y el monitoreo de los Planes Estatales de Desarrollo en México

En México, el estado de Aguascalientes creó un Comité Consultivo Ciudadano encargado de participar en la elaboración de los planes y programas del estado, así como de monitorear y evaluar el sistema de planeación estatal. El Comité está conformado por representantes de los sectores público, privado, social y académico.

En el estado de Jalisco operan cuatro consejos ciudadanos sectoriales encargados de la planeación, la medición y la evaluación. El objetivo de dichos consejos es, entre otros, promover la participación ciudadana en el monitoreo de los indicadores del Plan Estatal de Desarrollo. Los consejos están compuestos por representantes de la sociedad civil y de instituciones públicas, a quienes se selecciona de acuerdo con su experiencia profesional en cuatro áreas temáticas: desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo territorial y seguridad.

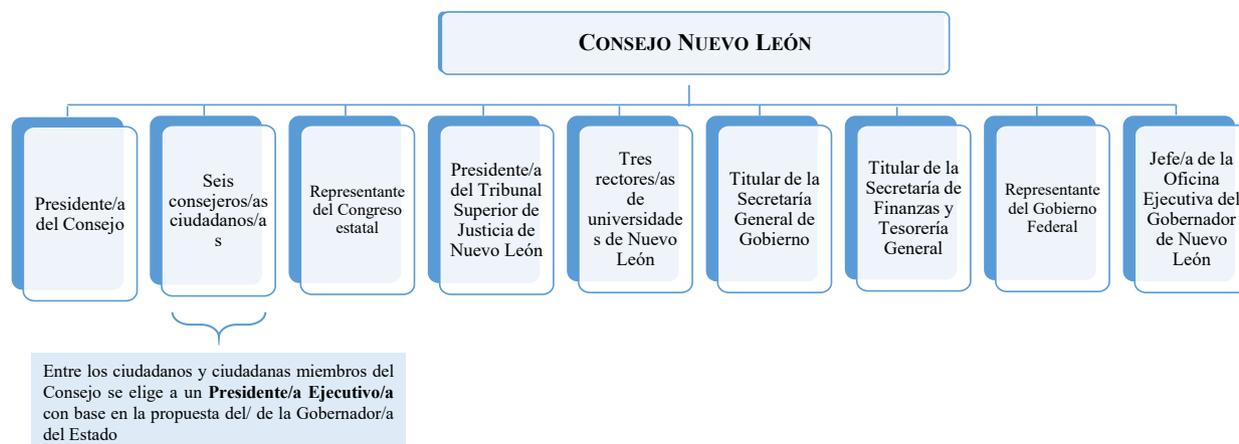
##### Una comisión multisectorial para monitorear la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en Perú

En Perú, una comisión multisectorial permanente está a cargo de monitorear la implementación de los Planes de Acción Nacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto. La comisión se compone de varios ministerios gubernamentales, el Poder Judicial, así como varias organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Los representantes de la sociedad civil participaron ampliamente en la preparación de la AGA, analizaron los compromisos correspondientes, ofrecieron sugerencias y tomaron parte en las consultas.

Fuentes: Basado en (OECD, 2016<sup>[20]</sup>), Open Government: The Global context and the Way Forward; <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264268104-en.pdf?expires=1583850456&id=id&accname=ocid84004878&checksum=E6A7AD508FAABD7F84466B00395192D4>; Open Government Partnership, (2019<sup>[21]</sup>), Designing and Managing an OGP Multistakeholder Forum, <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2016/09/Multistakeholder-Forum-Handbook.pdf>; Sitio web de consejos ciudadanos sectoriales de planeación, medición y evaluación, <https://seplan.app.jalisco.ob.mx/evalua/consejo-evalua/consejo-ciudadano>.

Además de su carácter multiactor, el Consejo también abarca a todos los órdenes de gobierno. Como se aprecia en la Gráfica 1.2, el Consejo incluye a un representante del Gobierno Federal. Además, puede convocar, como asesores especiales invitados, a servidores públicos de las entidades de gobierno federal, estatal y municipal, así como a expertos nacionales e internacionales que contribuyan al análisis de temas concretos (artículo 7 de la Ley de Planeación Estratégica).

**Gráfica 1.2. Desglose del Consejo Nuevo León**



Nota: El representante del Congreso estatal es, de preferencia, el/la presidente/a o un miembro de la Comisión de Hacienda del Estado.

Fuente: Adaptado del artículo 7 de (Consejo Nuevo León, 2016 [17]), *Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León*.

El Consejo está compuesto por 16 integrantes y una secretaría técnica (véase el Cuadro 1.2). Lo dirige su presidente, que es el o la titular de la gubernatura del estado. Por su parte, la presidencia ejecutiva es elegida entre las seis consejerías ciudadanas del Consejo, en tanto que las cinco restantes con el tiempo se desempeñan como presidentes de sus cinco comisiones temáticas. Cada comisión consta también de una secretaría técnica, integrante del organismo del Poder Ejecutivo cuya área de especialización corresponde a la de la comisión. Dentro de las seis comisiones, hay cinco comisiones temáticas, que corresponden a los temas principales del Plan Estratégico 2015-2030: desarrollo económico, desarrollo humano, desarrollo sustentable, gobierno eficaz y transparencia, y seguridad y justicia. También es posible conformar otras comisiones. Por ejemplo, en 2018 se creó una comisión de finanzas públicas para asegurar una mayor armonización entre el Plan Estratégico y el presupuesto estatal. El Consejo es financiado a partes iguales por el Gobierno del estado y el sector privado.

**Cuadro 1.2. Funciones y responsabilidades obligatorias de los miembros del Consejo**

Función	Responsabilidad
Presidente/a del Consejo (Gobernador/a de Estado)	Dirigir, promover y coordinar la actuación del Consejo.
	Representar al Consejo y ejercer las funciones que correspondan.
	Convocar y presidir las reuniones, fijar el orden del día y revisar las actas de las reuniones.
	Llevar a cabo acciones que favorezcan la adopción de consensos en la toma de decisiones.
	Cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos aplicables.
Presidente/a Ejecutivo/a	Sustituir al Presidente/a del Consejo en casos de ausencia.
	Solicitar, de conformidad con las resoluciones del Consejo, a las instancias federales, estatales y

Función	Responsabilidad
(Representante de la sociedad civil)	<p>municipales o de la sociedad civil, la información necesaria para elaborar los estudios y evaluaciones que el Consejo lleve a cabo.</p> <p>Citar a juntas de las comisiones y grupos especiales creados por el Consejo, así como recomendar al Presidente/a convocar a reuniones extraordinarias del Pleno si la agenda de trabajo lo requiere.</p> <p>Verificar el cumplimiento de los acuerdos del Consejo y las que determine el presidente del Consejo.</p>
Consejeros/as ciudadanos/as / Presidencia de comisiones	<p>Participar en las sesiones del Pleno con derecho a voz y voto y de las comisiones de que formen parte.</p> <p>Participar en los foros de consulta ciudadana que se lleven a cabo para la integración y actualización del Plan Estratégico y el Plan Estatal.</p> <p>Asistir a las comisiones de trabajo en las que no estén integrados y hacer uso de la palabra, previa autorización del presidente de la comisión.</p> <p>Acceder de manera ágil a la documentación que obre en poder del Consejo.</p> <p>Recabar, a través del Presidente/a del Consejo o de su Presidente/a Ejecutivo, los datos y documentos que, no estando en posesión del Consejo, sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Presentar propuestas, mociones y sugerencias para la adopción de acuerdos por el Pleno o para su estudio en las comisiones de trabajo.</p>
Secretaría técnica	<p>Llevar el registro de los asuntos y acuerdos tomados en las reuniones del Consejo.</p> <p>Convocar a las sesiones del Consejo por instrucciones del Presidente/a del Consejo.</p> <p>Elaborar las minutas de las reuniones del Consejo y obtener la firma de cada uno de los consejeros.</p> <p>Elaborar las convocatorias de las reuniones y hacerlas llegar a los consejeros.</p> <p>Las que le asignen el Presidente/a del Consejo y el Pleno.</p>

Fuente: Adaptado del artículo 10 de (Consejo Nuevo León, 2016<sup>[16]</sup>), Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León.

El hecho de que las consejerías ciudadanas presidan tanto el Consejo como las comisiones refuerza la participación de la ciudadanía en el trabajo del Consejo. En específico, como se aprecia en el Cuadro 1.2 en el caso de la presidencia ejecutiva, la ciudadanía participan en la supervisión del funcionamiento general del Consejo, al convocar y presidir (de ser necesario) sesiones, solicitar información pertinente a las entidades gubernamentales y asegurar el cumplimiento interno. Asimismo, en lo referente a las presidencias de comisiones, los ciudadanos tienen derecho a voz y voto, así como capacidad para presentar propuestas sustantivas y realizar consultas ciudadanas.

Sin embargo, no existen reglas o procedimientos claros para tomar decisiones sobre la membresía o participación en el Consejo y las comisiones. Esto se refleja en la evaluación del Consejo Nuevo León por GESOC (Gestión Social y Cooperación), organización de la sociedad civil centrada en temas de gobernanza, la cual reconoce la falta de un proceso competitivo para el nombramiento de cargos directivos (GESOC, 2017<sup>[22]</sup>). Al ser entrevistados por la OCDE, varios actores expresaron también que en todos los sectores de la sociedad civil su representatividad se percibe como desequilibrada. Sobre todo, la ciudadanía parece tener voz o influencia limitadas, a diferencia de la que ejerce el sector privado. Además, varios actores destacaron la necesidad de involucrar de manera más activa a las universidades en el trabajo del Consejo.

Contar con métodos claros para la participación de las y los actores es importante, entre otras cosas, para incorporar en el proceso de toma de decisiones del Consejo a las poblaciones subrepresentadas o vulnerables y sus necesidades. Este aspecto se abordará con más detalle en el capítulo 5.

### ***El Consejo ofrece una plataforma incluyente para reflexionar sobre iniciativas de política fundamentales***

El Consejo ofrece un foro para debatir nuevas iniciativas que no se establecieron en forma explícita en el Plan Estratégico. Parece haber un fuerte compromiso por parte de varios actores, tanto con el Plan como con el diálogo y el debate en el seno del Consejo. Cada una de las personas que integran el Consejo (Presidencia, Presidencia Ejecutiva, presidencia de comisiones, representantes estatales, academia,

representante del Gobierno Federal y Secretaría General) tiene voz y voto. Esto propicia la participación y el diálogo entre la sociedad civil y el Ejecutivo (Consejo Nuevo León, 2019<sup>[23]</sup>).

De manera especial, la creación de comisiones sectoriales estimuló el pensamiento estratégico en áreas de política específicas. Tal es el caso de la iniciativa Hambre Cero Nuevo León (véase el Recuadro 1.5), un programa interinstitucional derivado del Plan Estratégico y orientado a erradicar la pobreza alimentaria extrema y el desperdicio de alimentos en el estado. La iniciativa convoca a emprender la acción concertada y coordinada del Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y el público en general.

### Recuadro 1.5. Iniciativa Hambre Cero

La iniciativa Hambre Cero es de carácter multiactor y su propósito es erradicar el hambre en Nuevo León al reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos, así como al desarrollar capacidades para alcanzar la autosuficiencia alimentaria de su población objetivo. La iniciativa refleja los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Objetivo 2: Hambre Cero) y el Plan Estratégico 2030 (área temática de Desarrollo Humano). La población objetivo de la iniciativa es el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea mínima de bienestar (según la determina el CONEVAL), que es el segmento cuyo ingreso total es menor que el costo de una canasta básica de alimentos. Los objetivos se organizan en torno a tres pilares estratégicos, descritos a continuación:

- Ayuda alimentaria y orientación en la materia: proporcionar ayuda alimentaria y orientación para contribuir a la seguridad alimentaria; mejorar la salud nutricional de los grupos poblacionales pobres y vulnerables, y evaluar con periodicidad los avances en la tarea de disminuir la escasez de alimentos.
- Reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos: establecer políticas y mecanismos para aminorar el desperdicio de alimentos en la cadena de suministro de alimentos, al centrar la atención en identificar, capturar, transformar y distribuir los posibles desperdicios de alimentos a las poblaciones objetivo.
- Autosuficiencia alimentaria y familiar: desarrollar las capacidades individuales, familiares y comunitarias para la autogestión y la superación personal, así como propiciar la inclusión social completa, mediante la coordinación y la colaboración interinstitucionales.

Además de los pilares estratégicos, la iniciativa también es sustentada por cuatro ejes transversales que especifican con mayor detalle sus objetivos y modalidades, como se describe enseguida:

- Innovación social: generar prácticas innovadoras para cubrir las necesidades sociales, desarrollar programas de colaboración para facilitar la transformación deseada y emplear un proceso con respaldo científico para reproducir experiencias de una comunidad en algún otro sitio.
- Comunicación: utilizar procesos participativos para motivar a todos los miembros de la sociedad a contribuir a los objetivos de la iniciativa, por ejemplo, al resaltar las aportaciones de los principales actores participantes en la iniciativa.
- Normatividad/regulaciones: atender las lagunas legales creando regulaciones y otros instrumentos jurídicos para ayudar a lograr las metas y los objetivos de la iniciativa.
- Evaluación: instituir un proceso riguroso desde el punto de vista científico y metodológico que monitoree cada etapa de la iniciativa, de modo que puedan realizarse ajustes oportunos para mejorar la implementación, optimizar el uso de recursos y aumentar al máximo el impacto y la durabilidad de la iniciativa.

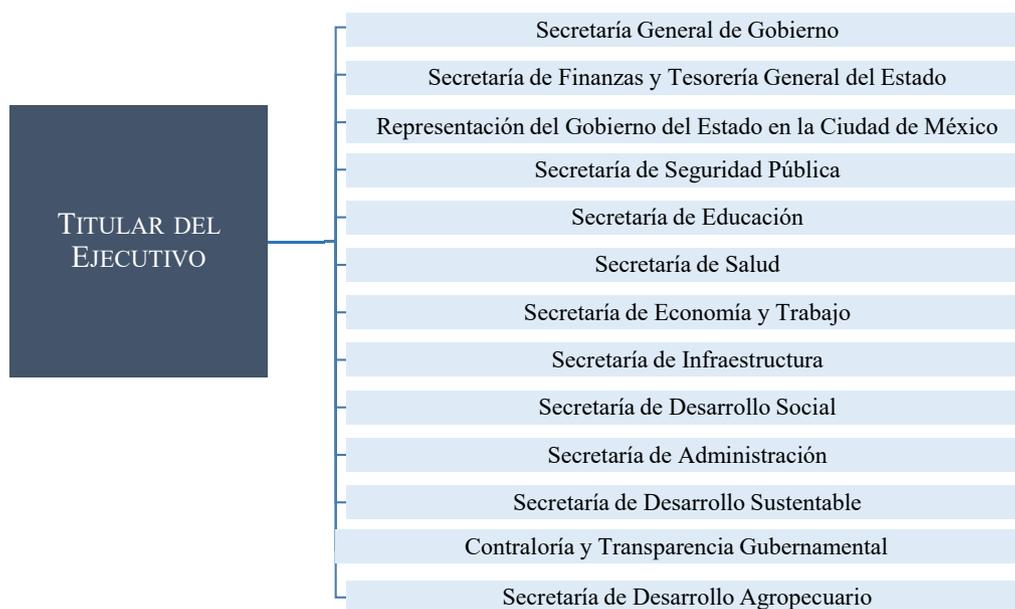
Fuente: Adaptado de Hambre Cero Nuevo León, (2020<sup>[24]</sup>), Hambre Cero Nuevo León, <https://www.hambreconl.mx/index>

## El sistema de planeación general de Nuevo León

La Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León organiza y regula el funcionamiento de la administración pública de dicha entidad (OECD, 2018<sup>[25]</sup>). La jefatura de la administración pública y principal titular del Poder Ejecutivo en Nuevo León es quien ocupa la gubernatura del estado (artículo 2), electa cada seis años (artículo 84 de la Constitución de Nuevo León). La jefatura del Ejecutivo cuenta con el apoyo de organismos y unidades administrativas de la administración pública estatal, como se estipula en el artículo 18 de la Ley Orgánica (véase la Gráfica 1.3).

Entre dichas entidades, las instituciones del Centro de Gobierno resultan esenciales para la planeación de todo el gobierno. El CdG es “el organismo o grupo de organismos que brindan apoyo y asesoramiento directos a las jefaturas de Gobierno y al Consejo de Ministros o Ministras o Gabinete” (OECD, 2014<sup>[26]</sup>). La función estratégica del CdG se expandió durante la última década debido a la creciente complejidad de la formulación de políticas públicas; el surgimiento del desarrollo e implementación de estrategias para todo el Gobierno; el monitoreo estratégico del desempeño del Gobierno en el mediano plazo, y la gestión de asuntos estratégicos (Alessandro, Lafuente and Santiso, 2013<sup>[27]</sup>). El CdG tiene el mandato de “garantizar la congruencia y la prudencia de las decisiones gubernamentales y fomentar políticas públicas basadas en evidencia, estratégicas y congruentes” (OECD, 2020<sup>[8]</sup>).

### Gráfica 1.3. Actores de la administración pública estatal



Fuente: Adaptado de (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2009<sup>[28]</sup>), Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León [Ley Orgánica del Estado de Nuevo León].

Las instituciones del CdG varían de un país a otro, según el orden constitucional, el sistema político y la estructura administrativa del país, así como los actores contextuales e históricos. Definido con mayor amplitud, el CdG puede incluir instituciones o agencias que desempeñan funciones gubernamentales transversales de carácter fundamental, como los ministerios de finanzas o de planeación. En Nuevo León, la capacidad del CdG (en el sentido amplio) se distribuye sobre todo entre las instituciones siguientes:

- La Oficina Ejecutiva del Gobernador. Esta unidad administrativa es la encargada de planear, coordinar e informar a la Jefatura del Ejecutivo de la ejecución de planes y programas por parte

de organismos y entidades públicos, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo. Otro objetivo de esta unidad es facilitar la comunicación entre las entidades públicas y la gubernatura.

- La Secretaría de Finanzas y Tesorería General se encarga de la administración financiera, fiscal y tributaria del erario público del estado, así como de preparar el proceso de elaboración del presupuesto anual.
- Además, la Secretaría General de Gobierno es responsable de gestionar los asuntos internos del estado y de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo y el Gobierno Federal.

Otras secretarías, como la Secretaría de Economía y Trabajo y la Secretaría de Desarrollo Social, contribuyen de manera importante a apoyar la coordinación de políticas gubernamentales transversales.

En cuanto a las funciones de planeación estratégica, el artículo 5 de la Ley de Planeación Estratégica establece que el Consejo y la jefatura del Ejecutivo son los actores principales en la planeación estratégica de Nuevo León. Las siguientes son las responsabilidades de ambos (en lo que se refiere a los instrumentos de planeación estratégica): en tanto que la Oficina Ejecutiva del Gobernador está a cargo de publicar el manual para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo y sus programas derivados, así como de integrarlos (artículo 16, Ley de Planeación Estratégica), el Consejo tiene la tarea de consultar y asesorar en materia de planeación estratégica, así como de evaluación (artículo 7). Eso significa que sus funciones son complementarias.

El reglamento de la Ley de Planeación Estratégica establece las responsabilidades en materia de planeación estratégica de los titulares de determinadas entidades de la administración pública estatal. El artículo 14.V del reglamento define las responsabilidades de las jefaturas de todos los organismos de la administración pública estatal. Además, en las fracciones 14.I a 14.IV (inclusive) se señalan las funciones específicas y especializadas de las siguientes entidades:

- *Jefatura de la Oficina Ejecutiva del Gobernador.* Coordina el proceso de planeación estratégica y da monitoreo a la ejecución de los programas del Plan Estatal de Desarrollo. Esta oficina también absorbió, de facto, la mayoría de las funciones de la antigua Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado, disuelta en 2020. La Coordinación Ejecutiva se encargaba del monitoreo de las tareas del proceso de planeación, así como de la puesta en marcha del Plan Estatal de Desarrollo. Era responsable de preparar manuales de procedimiento para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y sus iniciativas. También realizaba una función de monitoreo, pues colaboraba con la Secretaría de Finanzas y Tesorería en la medición del cumplimiento de los programas operativos anuales y con la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado y la Contraloría y Transparencia Gubernamental para supervisar la evaluación de los instrumentos de planeación. Por último, solía coordinar las actividades de investigación y formación (relacionadas con la planeación estratégica) para las entidades de la administración pública estatal.
- *La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.* Es responsable de elaborar y proponer a la jefatura del Ejecutivo un plan financiero, así como las iniciativas relativas a la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León y su Ley de Ingresos, ello de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo. Asimismo, la Secretaría coordina, junto con la Jefatura del Ejecutivo, la planeación y la organización del presupuesto del Gobierno, respetando el Plan Estatal de Desarrollo. Por último, en conjunto con la Contraloría y Transparencia Gubernamental, la Secretaría monitorea el uso de los recursos financieros de conformidad con el Plan Estatal de Desarrollo y sus programas.
- *Jefaturas de las entidades y dependencias de la administración pública estatal.* Siguiendo la orientación del Poder Ejecutivo, participan en la planeación estratégica y su proceso, para después elaborar y ejecutar los programas y proyectos del Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo dentro del ámbito de su competencia (artículo 14 V.b.). También desempeñan funciones de MyE, ya que se les encarga proponer indicadores para el monitoreo de las políticas públicas y el cumplimiento de sus programas y su presupuesto, así como acciones locales con el Plan Estatal

de Desarrollo. Por último, actúan como secretarías técnicas de las comisiones del Consejo que se ocupan de su área de especialización.

Obviamente, en ocasiones el alcance de estas funciones corresponde al “proceso de planeación” en su conjunto, el cual puede entenderse como Plan Estratégico y también como Plan Estatal de Desarrollo (artículo 15 del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica). Por ejemplo, la Jefatura de la Oficina Ejecutiva del Gobernador es responsable de coordinar las tareas implicadas en el proceso de planeación. En otros casos, las funciones son específicas para el Plan Estatal de Desarrollo. Por ejemplo, la Jefatura de la Oficina Ejecutiva del Gobernador es responsable de monitorear la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo. La única mención explícita del Plan Estratégico se encuentra en el artículo 14, V.b., que ordena a los organismos de la administración pública estatal elaborar y ejecutar los programas y proyectos del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo dentro del ámbito de su competencia (artículo 14, V.b.). El artículo 14, V.e. también ordena el monitoreo de los programas y del presupuesto, de conformidad con los objetivos y los lineamientos del Plan Estatal de Desarrollo y de la legislatura aplicable, con el fin de favorecer el logro de los mayores beneficios sociales y económicos.

Además de la Ley de Planeación Estratégica y su reglamento, las regulaciones internas de las entidades de la administración pública estatal forman parte del marco jurídico que rige al sistema de planeación estratégica de Nuevo León. Dichas regulaciones definen los objetivos y las funciones de las secretarías, las disposiciones legales a las que debe adherirse y su estructura organizacional. Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Sustentable es regida por el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Sustentable. Otros ministerios y dependencias competentes del Ejecutivo tienen documentos legales análogos.

### ***Una interacción compleja entre el Consejo y la administración pública estatal***

La interacción entre el Consejo y la administración pública estatal se manifiesta de varias formas. Por ejemplo, el trabajo de cada una de las comisiones del Consejo es apoyado por el personal y las y los funcionarios de las entidades y departamentos de la administración pública estatal pertinentes (artículo 9 del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica). Para ello, la secretaría técnica de cada comisión es representante de una institución del Poder Ejecutivo, cuya área de especialización es pertinente para la comisión.

Asimismo, al elaborar sus estudios e informes, la Presidencia Ejecutiva del Consejo tiene la facultad, otorgada por ley, de solicitar la información necesaria a la administración pública estatal de Nuevo León (así como a otros órdenes de gobierno) para que el Consejo pueda realizar sus evaluaciones y estudios sobre políticas públicas (artículo 10 de la Ley de Planeación Estratégica). Esta dependencia mutua significa que la coordinación entre el Consejo y el Poder Ejecutivo es primordial para contar con un sistema de planeación estratégica sólido en Nuevo León. A la fecha, el organismo que realiza esta función es la Oficina Ejecutiva del Gobernador.

Además del Ejecutivo, el Poder Legislativo interviene en el sistema de planeación estratégica de Nuevo León. Como se establece en el artículo 22 de la Ley de Planeación Estratégica, el Consejo está obligado a presentar los resultados de la evaluación del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo al Congreso del Estado. De igual manera, el Ejecutivo tiene el mandato de informar al Congreso estatal de sus decisiones en respuesta a los resultados de la evaluación del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo. Sin embargo, el marco legal no establece cómo debe el Poder Legislativo dar seguimiento al asunto una vez que reciba los resultados de la evaluación del Plan Estratégico, o si debe hacerlo. El Congreso estatal también tiene un rol en el seguimiento del gasto público dirigido al Plan Estratégico y al Plan Estatal de Desarrollo (artículo 3.XV de la Ley de Planeación Estratégica). Además, al incluir a un representante del Congreso estatal en el Consejo, se incorpora al Poder Legislativo de Nuevo León en el sistema de planeación estratégica.

Si bien el Consejo es un órgano consultivo del Ejecutivo estatal en materia de planeación estratégica y su evaluación, en los hechos funciona como un órgano que opera con cierta independencia del Ejecutivo. Está compuesto por representantes del Poder Legislativo y del Poder Judicial del Estado, así como de la academia, la sociedad civil, el Gobierno Federal y el sector privado. Además, se beneficia de una mezcla de financiación, que le otorga cierta autonomía operativa respecto de la administración pública estatal central.

### ***Las responsabilidades de la planeación estratégica son difusas entre la Oficina Ejecutiva del Gobernador y el Consejo***

La ley de planeación estratégica contiene varios artículos que han generado algunas confusiones conceptuales sobre las responsabilidades del Consejo en materia de monitoreo y evaluación. Mientras que el artículo 7 otorga al Consejo responsabilidades únicamente en materia de planeación y evaluación, el artículo 18 de la misma ley establece que éste también está a cargo de darle seguimiento (monitoreo) a la implementación del Plan Estratégico. Sin embargo, no especifica cómo debe llevarse a cabo esta función de seguimiento.

Por otra parte, en la actualidad el Consejo está obligado por ley a elaborar un informe anual sobre la implementación del Plan Estratégico, que oficialmente se describe como una “evaluación”, pero que en los hechos es un informe de monitoreo. La publicación del informe anual tiende a crear tensión con el Gobierno por dos razones. Primera, porque pone de manifiesto que existen brechas de implementación en el logro de los objetivos de largo plazo; ello se debe a que el Plan Estratégico es, en esencia, de largo plazo y ambicioso y en varias áreas no es posible percibir avances de impacto en el período de un año. De hecho, las buenas prácticas internacionales indican que la evaluación debería ser selectiva y focalizada, y no necesariamente un requisito anual. Además, las evaluaciones deberían ir más allá de lo que se consigue con un ejercicio de monitoreo, para así comprender qué funciona o no y por qué, y poder sugerir medidas correctivas útiles (Váji and Rimkute, 2018<sup>[5]</sup>). En segundo lugar, el informe de monitoreo parece centrarse más que nada en los proyectos estratégicos, que son objetivos de productos y no objetivos de resultados y de impacto de largo plazo que corresponden al mandato del Consejo.

Por esa situación al Consejo se le ha percibido, un tanto erróneamente, como una especie de “perro guardián” independiente del Gobierno cuando, de hecho, es una parte del aparato de Gobierno del Estado con visión de futuro. La percepción por parte de la administración pública estatal es que el Consejo es un organismo que controla su desempeño, en vez de apoyarlo en el logro de metas de largo plazo, lo cual no ayuda. Esta situación se debe en parte a la falta de claridad acerca de la función del Consejo en el establecimiento, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la estrategia.

Desde su creación, las acciones del Consejo se han expandido en cierta forma en lo que se refiere al ciclo de creación de políticas públicas. Eso ha creado tensiones con la administración pública estatal y ha provocado que el Consejo dedique comparativamente menos atención a la planeación de largo plazo, función que también está intrínsecamente vinculada con la prospectiva y la evaluación. Además, esta situación dio paso a una combinación incompatible de funciones: algunas requieren influencia y compromiso políticos (por ejemplo, monitorear la puesta en práctica de planes), en tanto que otras se benefician de una mayor independencia y legitimidad técnica (por ejemplo, evaluar).

Para resolver esta discrepancia, el Consejo podría considerar centrarse en su función de asesoramiento estratégico y de políticas y alejarse de la implementación y el monitoreo. En investigaciones realizadas por la OCDE se concluyó que para disponer de un sistema eficaz de asesoramiento sobre políticas resulta imprescindible diferenciar claramente las funciones de los órganos consultivos en materia de políticas públicas de las funciones de los tomadores de decisiones (OECD, 2017<sup>[29]</sup>). Esta delimitación implica permitir que los órganos consultivos desarrollen diferentes opciones de política y aboguen por algunas de ellas, pero asegurando que la tarea de decidir en última instancia sobre las opciones de política recaiga en los responsables políticos. Para ello, las buenas prácticas internacionales sugieren que el proceso de

asesoramiento sobre una política pública sea episódico y se detenga una vez que el asesoramiento se dio (OECD, 2017<sup>[29]</sup>). La Comisión Australiana de Productividad ofrece un buen ejemplo de esta delimitación (véase el Recuadro 1.6).

### Recuadro 1.6. Comisión de Productividad de Australia: un organismo gubernamental autónomo

La Comisión de Productividad de Australia, adscrita a la cartera de tesorería del Gobierno, actúa como un órgano independiente de investigación y asesoramiento para el Gobierno del país; abarca diversas cuestiones de política económica, social y medioambiental que inciden en el bienestar de los ciudadanos australianos. A petición del Gobierno de Australia, brinda asesoramiento independiente y de calidad e información sobre aspectos clave de política y regulación. También lleva a cabo investigaciones por iniciativa propia para apoyar al Gobierno en la preparación de sus reportes de desempeño y sus informes anuales, y actúa como secretaria del Consejo del Gobierno australiano para la revisión intergubernamental de la prestación de servicios gubernamentales.

La función de asesoramiento sobre políticas de la Comisión está bien definida y claramente separada de la toma de decisiones políticas. No tiene poder de ejecución y no administra programas gubernamentales; más bien, su principal contribución se centra en informar la formulación de políticas públicas y el debate público al ofrecer asesoramiento independiente y de alta calidad a las entidades gubernamentales. En concreto, la Comisión presenta las siguientes características:

- Independencia: opera bajo su propia legislación, y su independencia se formaliza por medio de la Ley de la Comisión de Productividad. Además, tiene su propia asignación presupuestaria y personal permanente que trabaja por separado de los organismos gubernamentales. Aunque el programa de trabajo de la Comisión lo define en gran medida el Gobierno, sus resultados y su asesoramiento siempre se derivan de sus propios análisis.
- Procesos transparentes: todo el asesoramiento, la información y los análisis elaborados y presentados al Gobierno están sujetos al escrutinio público a través de foros consultivos y la publicación de conclusiones preliminares y borradores de informes.
- Perspectiva de toda la comunidad: según sus directrices legales, se requiere que la comisión adopte una visión que abarque los intereses de toda la comunidad australiana y no los de actores particulares.

Fuente: Adaptado de Australian Government, (2020<sup>[30]</sup>), About the Commission, <https://www.pc.gov.au/about>

Otro ejemplo interesante es el de France Stratégie, que es una oficina estratégica adjunta a la oficina del Primer Ministro, pero que opera al margen de la toma de decisiones cotidiana y del resto del CdG francés (véase el Recuadro 1.7).

### Recuadro 1.7. La relación entre los órganos asesores y el CdG: el ejemplo de France Stratégie

Creado en 2013, France Stratégie es un organismo asesor independiente adjunto a la Oficina del Primer Ministro francés. Realiza estudios que aclaran cuestiones de política a mediano y largo plazo

que corresponden a sus ámbitos de competencia (economía, política social, trabajo, empleo y competencias, desarrollo sostenible y tecnología digital).

Mientras que la Oficina del Primer Ministro y los ministerios competentes están a cargo de poner en marcha y monitorear las políticas públicas, France Stratégie se encarga de coordinar la evaluación ex post de las políticas públicas. También fomenta el diálogo sobre la formulación de políticas con diversas partes interesadas (academia, órganos gubernamentales, sindicatos, organizaciones internacionales y la sociedad civil) y recomienda la orientación y reformas de las políticas públicas. Por último, supervisa una red de siete organismos públicos especializados que realizan estudios, como el Consejo de Análisis Económico (CAE) y el Centro de Pronósticos y Estudios Internacionales (CEPII).

Para llevar a cabo su investigación, France Stratégie cuenta con un equipo de expertos, analistas y asesores científicos multidisciplinarios. La autonomía del organismo está garantizada, ya que es el único responsable de sus publicaciones y emite sus comunicaciones de forma independiente. Además, realiza su trabajo de manera imparcial, en interacción con diferentes partidos políticos, sindicatos e instituciones sociales y regionales.

Cada año, France Stratégie define su programa de trabajo de conformidad con las prioridades en el ámbito de las políticas públicas. Por ejemplo, el desarrollo sostenible fue un tema común en todos los estudios emprendidos en 2019. A solicitud del Primer Ministro, también puede proporcionar pronósticos y recomendaciones sobre las principales reformas gubernamentales.

Fuentes: Adaptado de France Stratégie, (2018 [32]), France Stratégie 2018, <https://www.strategie.gouv.fr/>

Decidir sobre la distribución de funciones es en sí mismo una decisión política, pero debería hacerse de forma tal que garantice la congruencia y la eficacia de las políticas. Para lograr este fin, sería útil asignar al Consejo una función estratégica en la planeación de largo plazo, centrada en la generación de evidencia y en una evaluación planificada y no en un monitoreo anual. Esto también aportará espacio institucional para elaborar documentos de política pública de alto nivel. Además, reforzaría el papel del Consejo como intermediario de conocimiento y asesor en materia de políticas públicas.

Por su parte, las funciones de implementación y monitoreo son más adecuadas para las estructuras de gobierno cercanas al poder. Esto lo confirman análisis realizados por la OCDE, en los cuales se ha detectado que el centro de gobierno está en una posición ideal para monitorear la implementación de políticas y programas prioritarios para el Gobierno, para eliminar obstáculos y cuellos de botella en la etapa de implementación —cuando el desempeño se ve entorpecido—, así como para gestionar consideraciones políticas con miras a facilitar la aprobación y la puesta en marcha de políticas gubernamentales (OECD, 2017<sup>[29]</sup>). Por último, la situación actual se agravó por una confusión conceptual entre las funciones de monitoreo y de evaluación, la cual afectó la organización y la dinámica de todo el ecosistema de MyE. De nuevo, el artículo 18 de la Ley de Planeación Estratégica presenta una sola definición de monitoreo y evaluación, cuando las dos prácticas son distintas y requieren diferentes tipos de competencias y experiencia profesional (véase el Cuadro 1.1). Esto ha dado lugar a varios malentendidos. Por ejemplo, los informes anuales del Consejo se han denominado "Evaluaciones anuales", aunque en realidad son informes de monitoreo (véase los capítulos 3 y 4).

### ***En Nuevo León el centro de gobierno tiene capacidades limitadas de planeación estratégica, coordinación y monitoreo.***

Desde la perspectiva de la OCDE, el surgimiento de desafíos transversales y multidimensionales requiere la creación de estructuras adecuadas para superar silos, garantizar la coherencia de las políticas públicas y proporcionar funciones de coordinación de políticas tanto horizontalmente entre las unidades

administrativas como verticalmente entre los órdenes de gobierno. Estas funciones se ubican por lo general en el Centro de Gobierno. Si bien las peculiaridades institucionales de las estructuras del CdG varían en los distintos países de la OCDE, tienen funciones comunes llegado el momento de encabezar la coordinación de todo el Gobierno. Lo anterior incluye impulsar una toma de decisiones basada en la evidencia, incluyente y oportuna; coordinar políticas en todo el Gobierno; realizar una planeación estratégica de mediano plazo; monitorear y evaluar la implementación de la política gubernamental y gestionar la comunicación pública (OECD, 2020<sup>[31]</sup>).

En Nuevo León no existe actualmente un órgano con el mandato explícito de coordinar y monitorear en todo el Gobierno la implementación del Plan Estratégico, ya que el Consejo tiene una responsabilidad limitada al seguimiento, pero no a la coordinación. El artículo 3 de la Ley de Planeación Estratégica en efecto indica que el Estado debe coordinarse con los gobiernos municipales y el Gobierno Federal para implementar medidas y programas conjuntos que promuevan el logro de objetivos incluidos en diferentes instrumentos de planeación. Sin embargo, esto no deja en claro quién debe coordinar la implementación del Plan y la forma de hacerlo.

Otra dificultad es que dentro de la administración no se dispone de suficientes recursos y mecanismos destinados a implementar los objetivos y los proyectos del Plan Estratégico. Investigaciones de la OCDE indican que los procesos de planeación deberán siempre incluir el cálculo adecuado de los costos de los recursos requeridos para su implementación. Además, hay que tomar las medidas necesarias para que los recursos identificados estén presupuestados, es decir, que se reserven en el o los presupuesto(s) anual(es) y de mediano plazo (Vági and Rimkute, 2018<sup>[5]</sup>).

Si bien las áreas de oportunidad del Plan Estratégico se dividieron en líneas e iniciativas estratégicas, estas no se vincularon directamente con el uso de insumos (recursos humanos, financieros o materiales) con una clara responsabilidad de implementarlos (OECD, 2018<sup>[32]</sup>). Por ejemplo, ejecutar un Plan Estratégico requiere algún tipo de ejercicio de cálculo de costos y armonización con un presupuesto y con objetivos de corto plazo, algo que hace falta en el caso de Nuevo León. Además, este Plan Estratégico no se ha acoplado de manera idónea con el Plan Estatal de Desarrollo, el cual, a su vez, debe vincularse con el proceso presupuestario.

Para atender la necesidad de coordinación estratégica, el estado de Nuevo León creó en 2015 la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado, cuya función principal era coordinar la integración y la operación del gabinete gubernamental, trabajar en colaboración con la sociedad civil y orientar las políticas, planes, programas y acciones de la administración pública. No obstante, esta unidad tenía un mandato y facultades limitados para homologar y coordinar la puesta en marcha de los diferentes mecanismos de planeación entre ellos (Plan Estratégico, Plan Estatal de Desarrollo y presupuesto) finalmente acabó por disolverse en 2020.

La Oficina Ejecutiva del Gobernador (EOG) absorbió las responsabilidades de la desaparecida Coordinación Ejecutiva. Estos cambios recientes representan una oportunidad para fortalecer el mandato y las capacidades de esta oficina y así armonizarlos aún más con las prácticas de la OCDE en el Centro de Gobierno, en particular con las funciones de planeación y monitoreo. Con el fin de fortalecer las funciones del CdG en materia de planeación estratégica, Nuevo León podría considerar transferir formalmente las funciones antes asumidas por la Oficina de Coordinación Ejecutiva a la Oficina Ejecutiva del Gobernador. Esto es factible en el corto plazo, mediante la revisión del Reglamento Interno de la OEG. La experiencia en los países de la OCDE también indica que el CdG participa relativamente más en asegurar el financiamiento de las estrategias nacionales generales y evaluar si el programa general respeta los límites del marco fiscal del país; poco más de la mitad (54%) de los encuestados dijo tener responsabilidad general de ello” (OECD, 2018<sup>[32]</sup>). Esto probablemente podría aplicarse al caso de Nuevo León. Según las experiencias de los países de la OCDE, la mayoría de los sistemas de monitoreo se basan en requerimientos de que los departamentos informen sobre los avances en sus propios planes

departamentales individuales, incluidos el desempeño financiero, de recursos humanos y administrativo, para recopilación posterior por parte del centro” (OECD, 2018<sup>[33]</sup>).

## Recomendaciones

En vista del análisis anterior y tomando en cuenta los resultados de las experiencias y buenas prácticas internacionales, en este informe se recomienda a las autoridades públicas de Nuevo León lo siguiente:

- Aclarar las responsabilidades respectivas del Consejo y del Centro de Gobierno en materia de planeación estratégica (en particular, la Oficina Ejecutiva del Gobernador y la Secretaría de Finanzas y Tesorería General), con el fin de fortalecer las capacidades de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las prioridades de política pública.
  - En particular, el Centro de Gobierno debería coordinar las diversas actividades de implementación y monitoreo del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo. Para ello, el CdG tendría que garantizar que el manual de elaboración del PED incluya un vínculo con el Plan Estratégico. Esto debe coordinarse con la Secretaría de Finanzas y Tesorería, como establece el marco legal vigente, con el fin de asegurar la congruencia con los recursos financieros. A mediados del mandato político y al finalizar este, es decir, cada tres años, podría publicarse un folleto informativo sobre el monitoreo del Plan Estratégico, coordinado por la Oficina Ejecutiva del Gobernador. En el capítulo 3 se analizará en mayor profundidad el proceso de monitoreo y la función de los diferentes actores, incluido el Consejo.
- Fortalecer el rol del Consejo Nuevo León como órgano asesor e intermediario de conocimiento (knowledge broker) (véase el capítulo 5), alejándolo de la implementación y el monitoreo (véase el capítulo 4). Esto requiere desarrollar capacidades técnicas dentro del Consejo para:
  - Brindar asesoramiento político objetivo y oportuno al Gobierno en áreas prioritarias clave, con base en la recopilación, análisis y facilitación de evidencia. Esto puede incluir prácticas como la prospectiva estratégica (de largo plazo), la identificación de brechas de conocimiento, la realización de síntesis de evidencia, entre otras.
  - Seleccionar y analizar un número limitado de prioridades de política pública que requieran la acción concertada del Gobierno estatal, la sociedad civil y el sector privado, para lo cual el Consejo prepararía evaluaciones focalizadas con recomendaciones claras. Un ejemplo concreto es la iniciativa “Hambre Cero”.
  - Promover evaluaciones de política pública en varias áreas.
- Fortalecer el Centro de Gobierno de Nuevo León, con un mandato y recursos específicos para facilitar su función en materia de coordinación y monitoreo, así como la evaluación de los programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo. Para fortalecer las funciones del CdG, Nuevo León podría considerar transferir de manera formal las funciones de la desaparecida Oficina de Coordinación Ejecutiva a la Oficina Ejecutiva del Gobernador. Esto es factible en el corto plazo, mediante la revisión del reglamento interno las de esta última. El CdG debería tener las funciones, el mandato, las responsabilidades y los recursos para:
  - Asegurar una coordinación eficaz de todo el Gobierno, como la formación de mesas redondas específicas y la creación de instrumentos de monitoreo.
  - Realizar ejercicios de establecimiento y priorización de objetivos, que es la capacidad de traducir los compromisos políticos en objetivos de política pública y planes de acción claros y medibles. Ello incluye prácticas como diseño estratégico, modelación lógica y no deberá limitarse a la puesta en marcha del Plan Estatal de Desarrollo.
  - Publicar resultados de monitoreo periódicos. En vez de presentar un informe anual, esto podría hacerse cada dos años en el caso del Plan Estratégico. Podría incluir la definición de

indicadores clave de desempeño y, en especial, de la capacidad para integrar y gestionar estratégicamente la información de desempeño para el desarrollo, coordinación e implementación de las principales prioridades de política pública.

- Llevar a cabo comunicaciones estratégicas internas y externas, particularmente mediante el uso de las redes sociales para describir avances clave, historias de éxito, cuellos de botella y posibles áreas de mejora.
- Dotar a la administración de las herramientas, los recursos humanos y financieros y las estructuras o mecanismos institucionales para divulgar y compartir información clave sobre el desempeño con las partes interesadas pertinentes
- Continuar con las iniciativas para implementar una estrategia congruente para la política de monitoreo y evaluación de Nuevo León, aprovechando los puntos fuertes del Consejo, la Oficina Ejecutiva del Gobernador y la Secretaría de Finanzas y Tesorería, respectivamente. La reorganización de funciones servirá para reforzar el aparato de monitoreo y evaluación en su conjunto. En general, dicho aparato requiere:
  - Una definición clara de los conceptos “monitoreo” y “evaluación” para todo el Gobierno estatal (incluido el Consejo).
  - Capacidades y disposiciones específicas para el monitoreo y evaluación tanto del Plan Estratégico como del Plan Estatal de Desarrollo.
  - Aclaración de las funciones del Consejo en términos de planeación, asesoramiento sobre políticas públicas, y evaluación.

## Referencias bibliográficas

- Alessandro, M., M. Lafuente and C. Santiso (2013), *The Role of the Center of Government: A Literature Review* | *Publications*, Inter-American Development Bank, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Role-of-the-Center-of-Government-A-Literature-Review.pdf> (accessed on 5 March 2020). [27]
- Australian Government (2020), *About the Commission*, <https://www.pc.gov.au/about> (accessed on 6 March 2020). [30]
- Castro, M., G. López-Acevedo and G. Busjeet (2009), *Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectoral to the National Level*, <http://www.worldbank.org/ieg/ecl> (accessed on 30 January 2020). [10]
- CONEVAL (2017), "Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas", [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagn%C3%B3stico\\_2017/Diagn%C3%B3stico\\_ME\\_2017.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagn%C3%B3stico_2017/Diagn%C3%B3stico_ME_2017.pdf) (accessed on 16 October 2019). [13]
- Consejo Nuevo León (2019), *Consejo Nuevo León / Quienes Somos*, [https://www.conl.mx/quienes\\_somos](https://www.conl.mx/quienes_somos). [23]
- Consejo Nuevo León (2018), *Manual de operación: Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica*. [35]
- Consejo Nuevo León (2016), "Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015 - 2030". [16]
- Council of Nuevo León (2017), *Análisis y replanteamiento de los ingresos, gastos y deuda del Estado de Nuevo León*, Centro de investigación económica y presupuestaria. [36]
- European Commission (2010), *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (accessed on 6 March 2020). [2]
- France Stratégie (2019), *France Stratégie official website*, <https://www.strategie.gouv.fr/> (accessed on 3 February 2020). [37]
- France Stratégie (2018), *France stratégie, plaquette 2018*. [38]
- Gaarder, M. and B. Briceño (2010), "Institutionalisation of government evaluation: balancing trade-offs", *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 2/3, pp. 289-309, <http://dx.doi.org/10.1080/19439342.2010.505027>. [12]
- GESOC (2017), *Consejos de Monitoreo y Evaluación de Política Social*, [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx). [22]
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2019), *Consejo Estatal de Transporte y Viabilidad: Responsabilidades de la dependencia*, <http://www.nl.gob.mx/dependencias/cetv/responsabilidades> (accessed on 8 April 2020). [14]

- Gobierno del Estado de Nuevo León (2009), *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León*, [http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia\\_2015/Archivos/AC\\_0001\\_0002\\_0167618-0000001.pdf](http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0002_0167618-0000001.pdf) (accessed on 27 February 2020). [28]
- Hambre Cero Nuevo León (2020), *Hambre Cero*. [24]
- Lázaro, B. (2015), *Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America*, Eurosocial Programme, Madrid, [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E\\_15\\_ENfin.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf) (accessed on 9 July 2019). [11]
- Masuku, N. and Ijeoma (2015), *A Global Overview of Monitoring and Evaluation (M&E) and its Meaning in the Local Government Context of South Africa*. [7]
- Máttar, J. and L. Cuervo (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas*, <http://www.cepal.org/es/suscripciones>. [1]
- McDavid, J., I. Huse and L. Hawthorn (2016), *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*. [9]
- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [8]
- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance - OECD*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/> (accessed on 25 November 2020). [31]
- OECD (2019), *Governance as an SDG Accelerator : Country Experiences and Tools*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0666b085-en>. [18]
- OECD (2019), *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>. [6]
- OECD (2018), *Assessment of Nuevo León's Strategic Plan 2015-2030*. [32]
- OECD (2018), *Centre Stage 2- The organisation and functions of the centre of government in OECD countries*, <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>. [33]
- OECD (2018), *OECD Integrity Review of Nuevo León, Mexico: Sustaining Integrity Reforms*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264284463-en>. [15]
- OECD (2018), *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301856-en>. [3]
- OECD (2018), *Public procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting efficiency through centralisation and professionalism*. [25]
- OECD (2017), "Policy Advisory Systems - Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making", <https://www.oecd.org/governance/policy-advisory-systems-9789264283664-en.htm> (accessed on 21 October 2019). [29]

- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, [17]  
<http://acts.oecd.org/RECOMMENDATIONPUBLICGOVERNANCE> (accessed on  
26 February 2020).
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, [20]  
Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- OECD (2014), “Centre Stage Driving Better Policies from the Centre of Government”, [26]  
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm\(2014\)3  
&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en) (accessed on 23 September 2019).
- OECD (2010), *Finland: Working Together to Sustain Success*, [4]  
<http://www.sourceoecd.org/governance/9789264085893www.sourceoecd.org/9789264085893>  
3 (accessed on 17 February 2020).
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, [19]  
<http://www.sourceoecd.org/governance/9789264048867> (accessed on 18 February 2020).
- Open Government Partnership (2019), *Designing and Managing an OGP Multistakeholder [21]  
Forum*.
- United Nations (2020), *Sustainable Development Goals Knowledge Platform*, [34]  
<https://sustainabledevelopment.un.org/> (accessed on 6 March 2020).
- Vági, P. and E. Rimkute (2018), “Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, [5]  
reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for  
SIGMA partners”, *SIGMA Papers*, No. 57, OECD Publishing, Paris,  
<https://dx.doi.org/10.1787/37e212e6-en>.

# **2**

## **Metodología y Estructura del Plan Estratégico: Identificando Prioridades de Política Pública Claras y Sólidas en Nuevo León**

---

En este capítulo se presenta un análisis en profundidad de la metodología utilizada para desarrollar la principal herramienta de planeación de largo plazo de Nuevo León, el Plan Estratégico 2015-2030 “Nuevo León Mañana”, así como su estructura consiguiente. Las conclusiones de la OCDE señalan que el trabajo conjunto del Gobierno y la sociedad civil para diseñar la estrategia ha dado como resultado la percepción generalizada de que se trata de una iniciativa importante para el estado. Sin embargo, la metodología adolecía de algunas deficiencias técnicas y no dejaba espacio suficiente para priorizar los objetivos de política de largo plazo. En consecuencia, la estructura del documento no es congruente, lo cual dificulta su uso como herramienta de planeación.

---

## Introducción

### ***El Plan Estratégico refleja un compromiso de alto nivel con las políticas de largo plazo en Nuevo León***

El principal instrumento de planeación del Consejo Nuevo León es el Plan Estratégico del estado de Nuevo León 2015-2030 “Nuevo León Mañana” (PE). La percepción generalizada es que el Plan Estratégico es una iniciativa importante, sobre todo porque es el primer instrumento integrado de planeación de largo plazo diseñado por el Gobierno y la sociedad civil en conjunto y en el contexto de un gobierno subnacional mexicano. El Plan Estratégico también aporta valor, pues ofrece la posibilidad de planear más allá del ciclo electoral, lo cual ofrece la oportunidad de otorgar mayor estabilidad a la formulación de políticas.

El Plan Estratégico se publicó en 2016, después de la celebración de eventos, reuniones, consultas públicas con ciudadanos y expertos de las comisiones del Consejo durante casi un año (Consejo Nuevo León, 2019<sup>[11]</sup>). Las partes interesadas trabajaron con el Gobierno estatal en la definición de indicadores clave para monitorear el Plan Estratégico y armonizar las visiones de cada comisión. El artículo 3 de la Ley de Planeación Estratégica establece que, además de contribuir al desarrollo sostenible del estado, el Plan Estratégico se propone consolidar la democracia y fomentar la integridad, la rendición de cuentas, la eficiencia y la productividad del Gobierno.

La elaboración del Plan Estratégico dio inicio con un diagnóstico integral de las condiciones económicas, ambientales y sociales del estado de Nuevo León. La información fue recabada por una empresa consultora mediante ejercicios de evaluación comparativa, entrevistas con expertos y fuentes diversas, como las secretarías del gobierno estatal y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El ejercicio de diagnóstico se diseñó para ser consensuado, con un elemento de participación ciudadana lograda al organizar consultas a expertos y público en general.

Con este análisis las comisiones identificaron múltiples “áreas de oportunidad” para el estado de Nuevo León, las cuales se priorizaron después de acuerdo con su grado de viabilidad e impacto. El Plan Estratégico está organizado en 11 áreas temáticas (cada una vinculada con una subcomisión o comisión del Consejo) con 47 áreas de oportunidad, divididas en 101 líneas estratégicas y acompañadas de 45 proyectos (véase la Gráfica 2.1). Además, cuenta con ocho ejes transversales.

### **Gráfica 2.1. Estructura piramidal de los principales apartados del Plan Estratégico 2015-2030**



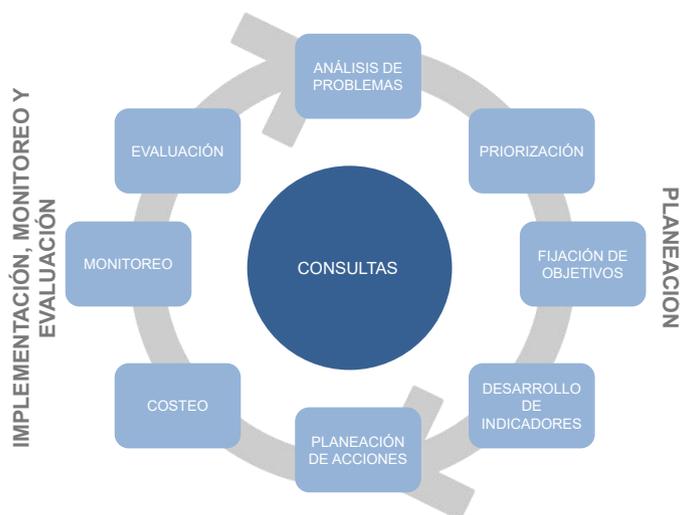
Nota: Esta gráfica representa los principales apartados del Plan Estratégico y su estructura jerárquica de manera general. Sin embargo, cabe señalar que algunas subcomisiones han optado por utilizar una estructura ligeramente diferente, como se explica más adelante en este capítulo.  
Fuente: Autores.

## Desarrollando una metodología de planeación sólida en Nuevo León

El establecimiento de una estrategia puede definirse como un proceso dinámico, complejo, reiterativo e interactivo, mediante el cual un gobierno identifica problemas; define y prioriza sus objetivos; planea actividades que ayuden a lograr esos objetivos, y conforma un marco de medición para validar los avances (OECD, 2018<sup>[2]</sup>). El proceso de establecimiento de la estrategia puede dividirse en dos etapas principales: la de planeación y la de implementación, monitoreo y evaluación.

En consonancia con la metodología que opera en la mayoría de los países de la OCDE (véase el ciclo de establecimiento de la estrategia en la Gráfica 2.2), la etapa de planeación del Plan Estratégico 2030 de Nuevo León comenzó con la realización de un diagnóstico de la situación actual en cinco áreas temáticas elegidas (etapa de análisis del problema): Desarrollo Humano y Social, Desarrollo Sustentable, Desarrollo Económico, Seguridad y Justicia, y Gobierno Eficaz y Transparencia. Posteriormente, Nuevo León pasó por una etapa de priorización y definió varios apartados de objetivos (áreas de oportunidad, líneas estratégicas y acciones).

### Gráfica 2.2. Proceso de establecimiento de estrategias



Nota: El enfoque de ciclo es solo una forma de presentar el complejo proceso de desarrollo e implementación de la estrategia; sin embargo, las etapas del proceso no necesariamente son consecutivas. Por ejemplo, la planeación de acciones podría realizarse al mismo tiempo que el establecimiento de objetivos.

Fuente: OCDE (2018).

### ***La etapa de análisis del problema no se basó en las lecciones aprendidas de reformas anteriores***

El análisis de problemas, que es el análisis de la situación actual (logros, retos y oportunidades) basado en lecciones aprendidas de reformas y planes de desarrollo anteriores, representa un paso esencial para la planeación estratégica (OECD, 2018<sup>[2]</sup>). Enseña por qué las políticas anteriores tuvieron éxito o no, así como la base empírica para la priorización y la fijación de objetivos (pasos 2 y 3 del proceso de establecimiento de la estrategia).

En Nuevo León, una empresa consultora recabó los datos para el diagnóstico en cada área temática mediante ejercicios de evaluación comparativa, entrevistas a expertos y diversas fuentes como las diferentes secretarías de Gobierno del estado y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (Consejo Nuevo León, 2016<sup>[3]</sup>). El ejercicio de diagnóstico se diseñó para ser consensado, con un elemento de participación ciudadana lograda al organizar consultas a expertos y público en general (Consejo Nuevo León, 2016<sup>[3]</sup>). Por tanto, el diagnóstico ha sido específico para el contexto, compartido por las principales partes interesadas y basado en fuentes nacionales e internacionales sólidas, lo cual sienta una base de pruebas confiables para el resto del proceso de planeación estratégica.

Sin embargo, el diagnóstico establecido para cada comisión o subcomisión (sección “Diagnóstico de la situación actual”) no incluyó de manera sistemática una evaluación exhaustiva de las iniciativas de reforma anteriores en Nuevo León. Para que la planeación estratégica sea en verdad eficaz, debe aprovechar las enseñanzas de reformas anteriores y evaluar por qué los planes o reformas anteriores han tenido éxito (o han fracasado).

### ***El proceso de priorización omitió factores como la secuenciación y el equilibrio entre áreas de oportunidad***

Los diagnósticos mencionados ayudaron a las comisiones a identificar un buen número de áreas de oportunidad para el estado de Nuevo León. Como se muestra en la Gráfica 2.3, después dichas áreas se priorizaron de acuerdo con su grado de viabilidad e impacto. Al final, se conservaron 47 áreas de oportunidad.

**Gráfica 2.3 Metodología para priorizar áreas de oportunidad**



Fuente: Adaptado de Consejo Nuevo León (2016<sup>[3]</sup>) *Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030*, <http://www.nl.gob.mx/publicaciones/plan-estrategico-para-el-estado-de-nuevo-leon-2015-2030>

Este tipo de priorización es fundamental para garantizar que el plan diseñado sea realista y pueda ponerse en práctica (OECD, 2018<sup>[2]</sup>). En Nuevo León, la percepción general de las partes interesadas es que el Plan Estratégico refleja con precisión las prioridades generales del estado desde el punto de vista de la sociedad civil, lo cual sugiere que el ejercicio de priorización encabezado por las comisiones y la empresa consultora logró identificar los problemas de largo plazo más importantes para el estado.

No obstante, la metodología no tomó en cuenta cómo se vinculan entre sí las diferentes áreas de oportunidad ni, en concreto, cómo algunas de estas pueden de hecho contribuir al logro de otras. Asimismo, la metodología no ofrece un análisis de posibles equilibrios entre áreas de oportunidad.

Por ejemplo, la comisión “Gobierno Eficaz y Transparencia” dejó de lado áreas de oportunidad como “Acceso a la información” o “Gobierno abierto y transparente” y favoreció objetivos mucho más generales

como “Rendición de cuentas en las instituciones públicas”. No obstante, según las experiencias de la OCDE, tanto el acceso a la información como un gobierno abierto y transparente, al igual que la integridad, pueden ser elementos esenciales para lograr la rendición de cuentas en las instituciones públicas (OECD, 2017<sup>[4]</sup>).

Asimismo, el eje “Gobierno Eficaz y Transparencia” incluye primordialmente áreas de oportunidad relacionadas con el combate a la corrupción y el control. Incluir más áreas de oportunidad en materia de buena gobernanza, modernización del estado y eficiencia del gasto público puede ser una forma de apoyar la implementación del Plan Estratégico. Otros estados de México han optado por seleccionar áreas de oportunidad o líneas estratégicas vinculadas con estos temas (véase el Recuadro 2.1).

### Recuadro 2.1. Objetivos de gobernanza pública en los estados de Jalisco y Guanajuato

El Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 de Jalisco estipula que la transparencia, la rendición de cuentas y la modernización del Gobierno son algunos de los principales objetivos del Estado. Por consiguiente, este Plan se dirige a fortalecer la gestión pública, con especial énfasis en temas como el combate a la corrupción, el gobierno abierto, la asignación eficiente de recursos, el conjunto de competencias del servicio público, la comunicación y la planeación. Algunas de las áreas de oportunidad son: fortalecer el acceso público a la información, integrar a organizaciones de la sociedad civil y la academia en la formulación de políticas públicas, reforzar la función de las instituciones de monitoreo y evaluación, entre otras.

Del mismo modo, el Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040 tiene una línea estratégica para la gobernanza pública, cuyo propósito es mejorar la eficiencia y la eficacia del sector público, el gobierno abierto y la planeación. Los principales retos del estado para los próximos años son los siguientes: reforzar el sistema de monitoreo y evaluación en consonancia con los municipios, incrementar la participación ciudadana, garantizar la eficiencia del presupuesto público y aumentar la transparencia y rendición de cuentas del Gobierno.

Fuente: Adaptado de Gobierno de Jalisco (2013<sup>[5]</sup>), Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, [https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/ped-2013-2033\\_0.pdf](https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/ped-2013-2033_0.pdf). Gobierno de Guanajuato (2018<sup>[6]</sup>), Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040, [https://www.guanajuato.gob.mx/pdf/Gto2040\\_WEB.pdf](https://www.guanajuato.gob.mx/pdf/Gto2040_WEB.pdf)

### ***El establecimiento de objetivos no se basó en un modelo lógico claro y es difícil medir o comprender algunos objetivos***

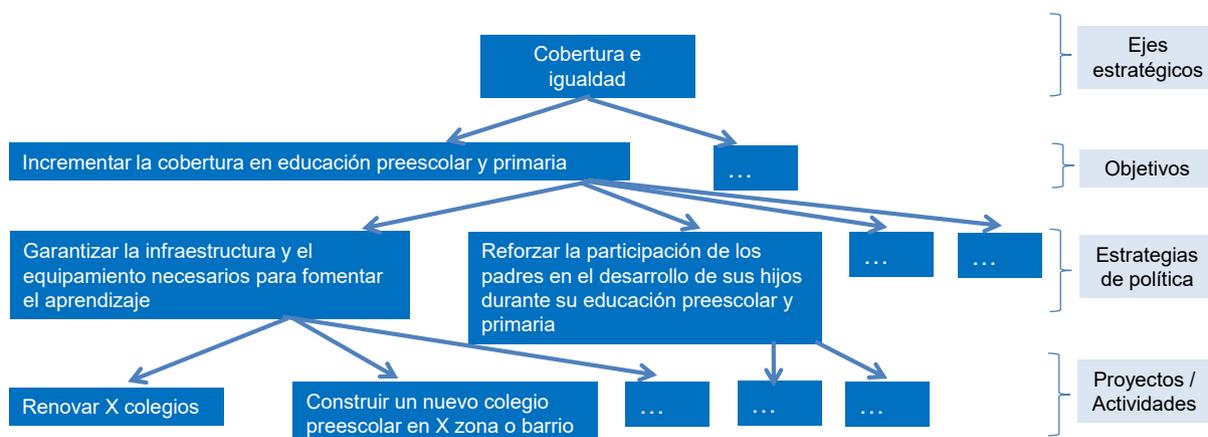
El establecimiento de objetivos es el proceso mediante el cual los responsables de formular políticas públicas definen el nivel de ambición del cambio comparado con el estado actual de las cosas, en relación con los problemas seleccionados para resolverse (OECD, 2018<sup>[2]</sup>). En el caso del Plan Estratégico, la etapa de establecimiento de objetivos fue clave para desglosar la visión en aspiraciones, áreas de oportunidad, líneas estratégicas e iniciativas, así como proyectos (véase también la Gráfica 2.1 para una representación esquemática de los apartados del Plan Estratégico).

El establecimiento de objetivos para el Plan Estratégico no se basó de manera sistemática en un modelo lógico claro (o teoría del cambio, véase el Recuadro 2.2) o incluso en una metodología compartida entre las comisiones que garantice la congruencia entre el nivel de objetivo (objetivo de resultados u objetivo de producto, por ejemplo) definido para las áreas de oportunidad a lo largo del Plan Estratégico. Carece de un marco explícito o congruente que defina cómo un apartado inicial, por ejemplo, una línea estratégica, puede influir en un apartado posterior, por ejemplo, un área de oportunidad en las todas las comisiones.

En consecuencia, el Plan Estratégico no demuestra cómo el Gobierno estatal debería y puede movilizar sus recursos para alcanzar los resultados de política previstos, lo cual complica la aceptación del mismo.

Como se aprecia en la Gráfica 2.4, un marco más consistente implicaría algunos vínculos congruentes sobre cómo orientar los insumos y los procesos a los productos y a lograr los resultados, a lo largo de la cadena de valor de política. También se requieren datos confiables para sustentar el establecimiento de objetivos, metas y, al final, indicadores de desempeño.

**Gráfica 2.4. Pasar de los objetivos al impacto**



Fuente: Adaptado de (Schumann, 2016<sup>[7]</sup>).

Esta falta de un marco congruente y de datos confiables afecta la adaptabilidad del Plan Estratégico a las cambiantes circunstancias políticas, económicas y sociales. De hecho, comprender con claridad las condiciones para el cambio permitiría a los responsables de la toma de decisiones realizar las debidas correcciones si el enfoque seleccionado no funciona o si surgen los riesgos anticipados (véase el Recuadro 2.2).

### Recuadro 2.2. Teoría del cambio

La teoría del cambio es un método útil para rastrear la forma en que una intervención (entendida como plan, programa, proyecto, entre otros términos) o un conjunto de intervenciones generarán cambios específicos, a partir de un análisis causal basado en la evidencia disponible. Desarrollar un método de teoría del cambio ayuda a identificar soluciones eficaces a los factores que entorpecen el avance de la intervención y orientar al responsable de tomar decisiones sobre qué enfoque adoptar, tras analizar los recursos disponibles y el contexto actual y futuro donde la intervención tiene lugar. Además, ayuda a identificar los supuestos y los riesgos subyacentes que será esencial comprender y reexaminar durante todo el proceso para garantizar que el enfoque contribuya al cambio deseado.

El uso de la teoría del cambio puede ser fundamental en un escenario en el que las interacciones múltiples entre muchos factores plantean retos complejos. Es lo que sucede, por ejemplo, cuando los gobiernos emprenden una reforma estructural del Ejecutivo con el fin de mejorar la eficacia en la prestación de servicios públicos. Si bien el diseño de la reforma es adecuado, entran en juego elementos como las prioridades políticas, las restricciones presupuestarias y la cultura institucional, y la reforma podría no arrojar los resultados esperados. Una teoría del cambio puede ayudar a un

gobierno a pensar de manera sistemática en las múltiples causas raíz y subyacentes de los retos, y cómo se influyen entre sí, al determinar qué debe atenderse como una prioridad.

Por otra parte, una teoría del cambio proporciona un marco para el aprendizaje tanto dentro de los ciclos de la intervención como entre ellos. Al estructurar las causas de los retos, proponer una estrategia para alcanzar los resultados esperados sustentada en supuestos concretos y poner a prueba a estos supuestos comparados con evidencias disponibles, la teoría del cambio promueve una lógica sólida para lograr el cambio. Eso le permite al responsable de tomar decisiones hacer correcciones si el enfoque seleccionado no funciona o si en verdad surgen los riesgos anticipados.

Por último, la teoría del cambio fomenta el acuerdo entre las partes interesadas al adoptar un enfoque participativo en el proceso de planeación donde sus perspectivas contribuyen explícitamente al impacto de largo plazo.

Fuente: Adaptado de United Nations Development Group – UNDG (2017<sup>[8]</sup>), Theory of Change: UNDAF Companion Guidance. <https://undg.org/wp-content/uploads/2017/06/UNDG-UNDAF-Companion-Pieces-7-Theory-of-Change.pdf>

Es preciso formular los objetivos en un lenguaje sencillo, evitar el uso de abreviaturas, la jerga profesional y las oraciones largas y complejas (OECD, 2018<sup>[21]</sup>), de modo que las partes interesadas y el público los entiendan perfectamente. Con el fin de garantizar que los objetivos tracen un camino realista y claro hacia la reforma de las políticas públicas, es posible comprobar la idoneidad de los objetivos con el llamado modelo SMART, explicado en detalle en el Recuadro 2.3.

En el caso del Plan Estratégico, las áreas de oportunidad no se ajustan a este marco de manera congruente. Áreas de oportunidad como “Promover la prevención en delitos de alta frecuencia” no parecen concretas en cuanto a los impactos deliberados para la sociedad, ya que el concepto “Promover” no está necesariamente vinculado con mejores resultados. Otro ejemplo son las áreas de oportunidad de la Comisión de Gobierno Eficaz y Transparencia. Con su formato actual, áreas de oportunidad como “Trámites, servicios y operaciones vulnerables” o “Canales de detección” no son medibles ni están orientadas a la acción. Además, el área de oportunidad prioritaria de Desarrollo Humano, “Prevenir la violencia familiar y de comunidad”, debería ser más específica y contener objetivos mensurables.

### Recuadro 2.3. El modelo SMART

Los objetivos deben ser:

- Específicos: un objetivo debe ser concreto (describir el resultado por alcanzar) y focalizado (contribuir a la solución del problema).
- Medibles: un objetivo debe expresarse de manera numérica y cuantitativa en relación con un punto de referencia específico, y deberá facilitar el monitoreo de los avances en la implementación.
- Orientados a la acción/Alcanzable/Factible: un objetivo debe motivar a actuar e indicar qué hay que mejorar, aumentar, fortalecer, etc., pero también debe ser alcanzable.
- Realistas: un objetivo debe ser realista en términos de tiempo y recursos disponibles.
- De tiempo o plazo determinado: el logro del objetivo debe especificarse en términos de un cierto plazo de tiempo.

En muchos casos, para que un objetivo sea medible y de tiempo determinado, es necesario contar con indicadores vinculados con sus niveles de referencia y metas. Sin embargo, es importante tomar en cuenta este modelo para poder establecer objetivos sencillos, claros y fáciles de comprender.

Fuente: Adaptado de OECD (2018<sup>[2]</sup>), "Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners", SIGMA Papers, no. 57, OECD Publishing, París.

## Simplificando la estructura del Plan

Esta sección examina más de cerca la estructura interna del Plan Estratégico al observar los principales elementos que constituyen los apartados (es decir, visión, aspiraciones, áreas de oportunidad prioritarias, líneas e iniciativas estratégicas, proyectos estratégicos) de la estrategia. Durante la primera misión de investigación, la gran mayoría de las partes interesadas entrevistadas dijeron que el Plan Estratégico era demasiado complejo.

### *El plan se ha dividido en demasiados apartados*

La evidencia basada en la práctica indica que el Plan Estratégico tiene demasiados apartados. El Plan Estratégico tiene cinco apartados principales que desglosan la visión y las aspiraciones (que representan intenciones más que objetivos) en áreas de oportunidad prioritarias, líneas estratégicas, iniciativas estratégicas y proyectos estratégicos (véase la Gráfica 3.3). Las buenas prácticas internacionales recomiendan que cada apartado de un plan de desarrollo corresponda a un estrato de la cadena de valor de la política (véase la Gráfica 2.5) (Máttar and Cuervo, 2017<sup>[9]</sup>). También señala que la planeación estratégica de largo plazo debe centrarse en los impactos y los objetivos de resultados de largo plazo (Schumann, 2016<sup>[7]</sup>) a lo largo de la cadena de valor de las políticas. En la Gráfica 2.5 se presenta una representación esquemática de dicha cadena.

### Gráfica 2.5. Cadena de valor de las políticas



Fuente: Autores.

En el caso de Nuevo León, lo anterior implicaría que las áreas de oportunidad prioritarias están destinadas a ser objetivos de nivel de resultados o de impacto de largo plazo, en tanto que las líneas, las iniciativas y los proyectos estratégicos deben ser objetivos de nivel de producto, proceso e insumos, respectivamente. Sin embargo, el Plan Estratégico de Nuevo León no se basa en un marco lógico claro, como se analiza en la sección 3.1. Por tanto, es difícil identificar todas las áreas de oportunidad para los objetivos a nivel de resultados, o las líneas estratégicas para los objetivos a nivel de productos.

Menos apartados y, por tanto, mayor claridad, permitirían que el público entendiera y utilizara más fácilmente el Plan Estratégico. Esto también permite contar con mayor adaptabilidad en la planeación del desarrollo, ya que los insumos y productos pueden cambiar según las circunstancias de tipo fiscal, económico, político y social, en tanto que los impactos de las políticas públicas se mantienen más estables en el largo plazo. En ese sentido, sería provechoso que el Plan Estratégico se reorientara hacia los niveles de impacto o resultados de largo plazo, como se acostumbra en la planeación estratégica de largo plazo. Por consiguiente, el Plan Estratégico solo debería mantener uno de sus apartados, en concreto las áreas

de oportunidad prioritarias, las cuales corresponderían a los objetivos de nivel de resultados de largo plazo. Los objetivos a nivel de productos, procesos e insumos deberán reservarse para el Plan Estatal de Desarrollo y, hasta que se logre armonizar ambos planes, para el plan de acción (véase la sección 4.3 sobre este último).

### ***Las áreas de oportunidad no se han priorizado lo suficiente***

El actual Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León contiene áreas de oportunidad y proyectos prioritarios que trascienden las capacidades financieras del estado, lo que reduce su credibilidad y su eficacia como herramienta para la implementación de políticas. Según las buenas prácticas internacionales, debería haber únicamente un número limitado de objetivos con el fin de concentrar y movilizar recursos para obtenerlos. Por el contrario, tener demasiados objetivos dispersará los escasos recursos y provocará una ejecución incongruente de políticas y reformas (OECD, 2018<sup>[2]</sup>).

Sin embargo, el Plan Estratégico se organiza en 11 áreas temáticas (cada una relacionada con una subcomisión o comisión del Consejo) con 47 áreas de oportunidad, divididas en 101 líneas estratégicas y acompañadas de 45 proyectos. Tiene también ocho ejes transversales. Al analizar las brechas se encontró que al menos cinco áreas de oportunidad del Plan Estratégico permanecen completamente desvinculadas de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (véase el Anexo 2.B), lo que indica que no se incluyeron en el presupuesto de la administración estatal. Esta gran cantidad de objetivos puede reducir el impacto político del Plan Estratégico.

Según destacaron varios actores clave durante la primera misión de investigación de la OCDE, una mayor priorización será decisiva para que el Plan Estratégico sea más realista a la luz de los limitados márgenes de maniobra fiscal y presupuestario del estado (Consejo Nuevo León, 2017<sup>[10]</sup>). Asignar prioridades es indispensable para garantizar que la estrategia sea realista y pueda ponerse en práctica con los recursos actuales del estado. Por consiguiente, será importante que el Plan sea examinado a fondo por la Comisión de Finanzas Públicas para asegurarse de contar con vías confiables para su implementación en el futuro, de modo que los recursos puedan identificarse con claridad.

### ***Es posible aumentar la congruencia entre áreas temáticas***

Al analizar más de cerca el Plan Estratégico se observan importantes desigualdades en el número de áreas de oportunidad prioritarias atribuidas a cada comisión. Por ejemplo, la Comisión de Desarrollo Humano monitorea el 53% (28 de 47) de las áreas de oportunidad prioritarias (para las subcomisiones de Educación, Desarrollo Social, Salud, Arte y Cultura, Deportes, Ciudadanía y Participación Ciudadana), en tanto que la comisión de Seguridad y Justicia es responsable del 9% (cinco áreas de oportunidad prioritarias).

Puesto que cada comisión es responsable del monitoreo y evaluación de las áreas de oportunidad que corresponden a su área temática, el hecho de que haya desigualdades importantes en el número y el tipo de áreas de oportunidad prioritarias vigiladas por cada comisión ha dificultado su labor. En particular, la Comisión de Desarrollo Humano monitorea, por medio de sus subcomisiones, a un gran número de áreas de oportunidad prioritarias, lo que podría poner trabas a una mayor coordinación interna y homogeneidad en el trabajo de las comisiones.

El número de apartados varía entre las distintas áreas temáticas; algunas comisiones, como la Comisión de Desarrollo Económico, optaron por renunciar a las líneas estratégicas y conservar solo las áreas de oportunidad prioritarias y las iniciativas estratégicas. Por otra parte, quizá los criterios de priorización de las áreas de oportunidad no estén claros para todas las comisiones o subcomisiones. En efecto, algunas comisiones desarrollaron líneas e iniciativas estratégicas para áreas de oportunidad que no eran prioritarias según la matriz de viabilidad/impacto. Tal es el caso de la subcomisión de Salud con las áreas de oportunidad “Acceso y atención inmediata en caso de infarto de miocardio” y “Detección temprana y

atención inmediata de diabetes, hipertensión y depresión”. El mismo escenario también se encuentra en la subcomisión de Deporte y la Comisión de Desarrollo Económico. Esto crea confusión respecto del número exacto de áreas de oportunidad prioritarias de cada comisión y del Plan Estratégico en general, cuando supuestamente las áreas de oportunidad prioritarias son las piedras angulares del Plan Estratégico.

Tomando en cuenta la importancia de comunicar los objetivos y las prioridades para asegurar el apoyo político a la reforma, la falta de estandarización entre áreas temáticas podría disminuir la legibilidad dentro y fuera de la administración. La falta de claridad respecto de las áreas de oportunidad prioritarias también afectaría la aceptación del Plan Estratégico.

## **Congruencia en la planeación: homologación de las prioridades de política e identificación de vías para su implementación**

Si bien México es un país federal, las decisiones de política y presupuestarias aún están muy centralizadas. En su mayoría se diseñan a nivel nacional y se aplican a nivel estatal o local (OECD, 2017<sup>[11]</sup>). Por tanto, es preciso que la planeación estratégica a nivel estatal involucre enfoques horizontales (intergubernamentales, intersecretariales e interinstitucionales) y también verticales (dentro del Gobierno, dentro de una secretaría o una cuestión de política sectorial) para facilitar que los niveles político y administrativo identifiquen objetivos prioritarios y asignen recursos y facultades de toma de decisiones en consecuencia (OECD, 2012<sup>[12]</sup>).

Los instrumentos formales para la cooperación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales incluyen el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), cuyo propósito es priorizar y promover la homologación de políticas en todos los órdenes de gobierno. Cada Plan Estatal de Desarrollo debe diseñarse de acuerdo con las pautas establecidas en el PND. Asimismo, el PND incluye aportes de los diferentes departamentos y organismos federales, así como de los gobiernos estatales y la sociedad civil (OECD, 2017<sup>[11]</sup>).

Como lo exige la legislación mexicana, la actual administración de Nuevo León elaboró un Plan Estatal de Desarrollo (PED) al entrar en funciones. Para ello, el estado creó la Ley de Planeación Estratégica de 2016, que constituye el marco legal para la planeación en el estado. De conformidad con el artículo 16 de la Ley de Planeación Estratégica, el PED identifica las prioridades de mediano plazo para el desarrollo del estado, proporciona orientación sobre la gestión basada en resultados y la elaboración de presupuestos basados en resultados, y define sus proyectos estratégicos y programas prioritarios, en consonancia con el Plan Estratégico.

Otros instrumentos de planeación incluyen lineamientos y exhortaciones a emprender acciones como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, adoptados en 2015. Aunque la Agenda 2030 no es vinculante, se espera que los países tomen medidas que impliquen a los órdenes regionales y locales de gobierno, la sociedad civil y el sector empresarial. Tomando en cuenta este compromiso, el Gobierno de México ajustó los cinco ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 a los ODS. Dada la necesidad de que los estados también realicen esta armonización, tanto el Plan Estratégico como el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León deberán contribuir al logro de la Agenda 2030.

Un primer vistazo a la estructura del Plan Estratégico de Nuevo León muestra que se propone abordar las mismas grandes áreas de política que los ODS, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 (véase la Gráfica 4.1), lo cual sugiere que la intención del Consejo era garantizar la armonización, o al menos la congruencia, entre estos instrumentos.

Si bien hay una amplia congruencia a un nivel superior, la falta de articulación desde una perspectiva metodológica y práctica, en particular con el Plan Estatal de Desarrollo y el presupuesto, es el reto a vencer.

## Gráfica 2.6. Armonización temática entre los ODS, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León



Nota: El Consejo Nuevo León estableció una comisión de finanzas después de 2016, la cual no aparece en esta gráfica.

Fuente: Adaptado de Estado de Nuevo León (2018<sup>[13]</sup>), *Guía Metodológica para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*.

### **Hay algunas inconsistencias en la armonización del marco metodológico del Plan Estratégico con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

El Consejo Nuevo León recibió el mandato de supervisar la puesta en marcha de los ODS (Nuevo León Council, 2017<sup>[14]</sup>). El hecho de que el cronograma del Plan Estratégico (2015-2030) armonice con el de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pone de manifiesto el compromiso del Consejo y del estado de Nuevo León de adoptar esta agenda internacional de inclusión social, reducción de la pobreza, igualdad de género, sostenibilidad ambiental y sociedades justas y pacíficas. De hecho, 14 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible se reflejan en esencia en una o varias áreas de oportunidad del Plan Estratégico (véase en el Cuadro 2.1 un ejemplo de esta armonización y en el Anexo A un análisis más detallado de la armonización entre los ODS y el Plan Estratégico).

#### Cuadro 2.1. Armonización de los ODS con el Plan Estratégico (seleccionados)

Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030)	Áreas de oportunidad prioritarias del Plan Estratégico (2015-2030)
OBJETIVO 1: Fin de la pobreza	10. Erradicar la pobreza extrema con especial atención en la seguridad alimentaria. 11. Disminuir la pobreza urbana.
OBJETIVO 3: Salud y bienestar	6. Educación y detección temprana para prevenir sobrepeso, obesidad y diabetes. 7. Asegurar la cobertura y acceso efectivo de la población a las condiciones de salud prioritarias 8. Garantizar la calidad y transparencia mediante la instalación de una comisión independiente que vigile indicadores estandarizados de proceso y de resultado clínico y una gerencia profesionalizada en salud. 9. Detección temprana y atención inmediata de cáncer (mama, cérvico-uterino, próstata y leucemia en niños). 20. Fomentar la actividad física en las escuelas.
OBJETIVO 12: Producción y consumo responsables	N/d

Nota: El cuadro no pretende ser exhaustivo; consulte en el Anexo A un análisis exhaustivo de la congruencia entre el PE y el PED.

Fuente: Autores.

Sin embargo, la OCDE ha detectado que no existe un marco metodológico claro para vincular el Plan Estratégico con los ODS (OECD, 2018<sup>[2]</sup>). Por ejemplo, algunos ODS se reflejan en una única área de oportunidad, mientras que otros lo hacen en varias o en ninguna. Esta falta de vinculación sistemática, tanto en términos de fondo (ya que tres ODS no se reflejan en el Plan Estratégico) como de lenguaje (las áreas de oportunidad no usan las mismas palabras clave que los ODS), dificultará dar monitoreo a los avances de los ODS en Nuevo León y a la manera en que el Plan Estratégico contribuye al proceso. Además, la falta de un marco metodológico claro se refleja de alguna manera en los mecanismos institucionales, ya que aún no se ha determinado la forma exacta en que cada comisión supervisará la implementación de los ODS pertinentes para su área de trabajo.

### **No se cuenta con un marco metodológico claro para articular los elementos del Plan Estratégico con los elementos del Plan Estatal de Desarrollo (PED)**

La planeación estratégica en el estado de Nuevo León se basa en una jerarquía anidada entre los órdenes de gobierno, ya que la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983 estipula que los planes del Estado se armonicen con el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), mientras que la ley de planeación estatal ordena que el Plan Estratégico (2015-2030) y el Plan Estatal de Desarrollo (2016-2021) se homologuen<sup>1</sup>.

A pesar de estas disposiciones legales, no existe un marco metodológico claro para articular los elementos del Plan Estratégico con los del Plan Estatal de Desarrollo (PED), como se aprecia en el Cuadro 2.2. Si bien muchas de las áreas de oportunidad del Plan Estratégico tienen que ver con los objetivos o líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo, su armonización no es sistemática. En primer lugar, los vínculos entre los dos planes no siguen un patrón congruente (por ejemplo, que el contenido y el lenguaje de las áreas de oportunidad prioritarias [PE] y los objetivos [PED] sean congruentes). En cambio, un análisis detallado de ambos planes muestra que las áreas de oportunidad en ocasiones se vinculan con objetivos, estrategias o líneas de acción indistintamente. A la inversa, cinco áreas de oportunidad<sup>2</sup> no guardan relación con el Plan Estatal de Desarrollo.

### **Cuadro 2.2. Ejemplos de la congruencia actual entre el Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo**

Áreas de oportunidad del Plan Estratégico 2015-2030	Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021
Comisión de Desarrollo Humano	Capítulo de desarrollo humano y social
Área de oportunidad prioritaria 1. Incrementar la cobertura en educación inicial y preescolar	Objetivo 6. Alcanzar la cobertura total en materia de educación.
Área de oportunidad prioritaria 2. Incrementar la cobertura y eficiencia terminal en educación media superior	Objetivo 6. Alcanzar la cobertura total en materia de educación.
Área de oportunidad prioritaria 3. Asegurar el dominio de competencias en educación básica	Objetivo 7. Elevar la calidad educativa en el estado. Objetivo 8. Lograr la satisfacción plena en la vida escolar.

Nota: El cuadro no pretende ser exhaustivo. Véase en el Anexo B un análisis completo de la congruencia entre el PE y el PED.  
Fuente: Autores.

Además, el cronograma asignado a las áreas de oportunidad y los objetivos puede incluso considerarse contradictorio en algunos casos. Por ejemplo, como se observa en el Cuadro 2.3, el objetivo 6 del tema de Desarrollo Humano y Social del PED requiere que el estado de Nuevo León alcance la cobertura total en educación para 2021 (“Alcanzar la cobertura total en materia de educación”), mientras que un área de oportunidad prioritaria del Plan Estratégico solo se orienta a aumentar la cobertura en la educación básica y preescolar para 2030 (“Incrementar la cobertura en educación inicial y preescolar”).

Para aumentar la congruencia entre el Plan Estratégico de largo plazo y el Plan Estatal de Desarrollo de mediano plazo, Nuevo León podría considerar armonizar los dos planes en un solo punto o apartado. Por ejemplo, como se aprecia en el Cuadro 2.3, los objetivos del PED podrían armonizarse de manera explícita con las áreas de oportunidad prioritarias del PE o incluso armonizarse por completo cuando sea pertinente.

### Cuadro 2.3. Ejemplo de congruencia entre el Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo

Áreas de oportunidad del Plan Estratégico 2015-2030	Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021
Comisión de Desarrollo Humano	Capítulo de desarrollo humano y social
Incrementar la cobertura en educación inicial y preescolar (áreas de oportunidad ex prioritarias 1 y 2)	Objetivo 6. Alcanzar la cobertura total en materia de educación
Potenciar el alcance y coordinación del tercer sector (OSC, fundaciones y acciones gubernamentales).	Irrelevante
Incrementar la calidad educativa y los años de escolaridad	Elevar la calidad educativa en el estado

Fuente: Autores.

Esta práctica se observa con claridad en otros estados mexicanos. Como se analiza en el Recuadro 2.4, en Guanajuato, por ejemplo, la planeación estratégica involucra mecanismos de coordinación tanto horizontal como vertical para armonizar los cronogramas y objetivos de todos los instrumentos de planeación, desde el nivel nacional (con el Plan Nacional de Desarrollo y el Objetivo de Desarrollo Sostenible), hasta el nivel estatal (con el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa de Gobierno del Estado). Para posibilitar esta armonización, Nuevo León podría considerar la adopción de lineamientos metodológicos para elaborar el próximo Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027, los cuales requieren una teoría del cambio clara para armonizar los objetivos e indicadores del PED, con los del Plan Estratégico. Sin embargo, como se explica con mayor detalle en la siguiente sección, hasta la renovación del Plan Estatal de Desarrollo, Nuevo León podría considerar apoyarse en planes de acción para establecer este vínculo.

#### Recuadro 2.4. Armonización entre diferentes programas estatales en Guanajuato

En Guanajuato, el Programa Estatal de Gobierno (“PG 2018-2024”) es una importante herramienta estratégica que orienta las acciones del Poder Ejecutivo. El documento tiene también como objetivo armonizar la estrategia de desarrollo del estado con otros instrumentos de planeación nacionales e internacionales, como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por ejemplo, los 17 ODS corresponden a uno o varios objetivos del PG 2018-2024. Con miras a facilitar la coordinación con el Gobierno Federal, la estructura del PG 2018-2024 coincide también con el Plan Nacional de Desarrollo de México. Por último, los objetivos del Programa están armonizados con los del Plan Estatal de Desarrollo “Guanajuato 2040”, que es otro instrumento de planeación fundamental dirigido a promover el desarrollo de largo plazo del estado. Los dos instrumentos de planeación tienen áreas estratégicas y objetivos similares. Por ejemplo, uno de los objetivos de largo plazo del PG es abatir la pobreza, mientras que el programa gubernamental tiene tres objetivos intermedios

relacionados: combatir a la pobreza con el mejoramiento de la situación familiar, aumentar la seguridad alimentaria y reforzar los vínculos sociales.

Por tanto, la planeación estratégica en Guanajuato implica mecanismos de coordinación horizontal y vertical al homologar los cronogramas y los objetivos de los diferentes instrumentos de planeación. Tal congruencia ayudaría al Ejecutivo estatal a garantizar que las iniciativas de gasto y puesta en marcha se centren en objetivos de política bien definidos y de mayor impacto.

Fuente: Adaptado de Estado de Guanajuato (2019<sub>[15]</sub>), (2019<sub>[15]</sub>), <https://guanajuato.gob.mx/PDGV23.pdf>

### ***El Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo pueden articularse con un plan de acción***

Si bien el desglose de las áreas de oportunidad del Plan Estratégico en líneas e iniciativas estratégicas indica que el Consejo ha identificado acciones para implantar sus metas de largo plazo, ni las líneas estratégicas ni las iniciativas están directamente vinculadas con el uso de insumos (recursos humanos, financieros o materiales) con una responsabilidad clara por su ejecución. Por otra parte, no se dispone de una metodología clara para diseñar proyectos estratégicos o programas prioritarios, o para evaluar sus avances. Por ello, el Plan Estratégico no contiene un plan de acción claro referente a su implementación que sea congruente con la planeación estratégica de largo plazo.

Las buenas prácticas internacionales recomiendan que al desarrollar una estrategia se prepare un plan de acción, con el fin de aclarar e identificar los insumos y procesos que se emplearán al ponerla en marcha (OECD, 2018<sub>[2]</sub>). De hecho, el propio Plan Estratégico (capítulo 5, “Implementación y monitoreo”) señala que, para implementarse, el Plan Estratégico deberá relacionarse con un plan de acción detallado que aclare cuáles serán los entregables, los plazos, los recursos y las líneas de responsabilidad; un plan de acción es un medio para lograr el cambio.

El desarrollo de dicho plan de acción, que es esencial para valorar la viabilidad de un plan, podría ser responsabilidad de la administración pública estatal, como suele suceder en los países de la OCDE. Por consiguiente, el plan de acción sería una lista de actividades y medidas, vinculadas con el uso de insumos (recursos humanos, financieros o materiales) que se movilizarán para elaborar ciertos productos (OECD, 2018<sub>[2]</sub>). Eso implica que el plan de acción no tiene que proponer nuevas acciones, sino explicar cómo y cuándo la actividad y los recursos gubernamentales lograrán los objetivos de producto del Plan Estatal de Desarrollo, y en qué forma contribuirán en última instancia al logro del Plan Estratégico.

Tomando en cuenta lo anterior, el plan de acción serviría para detallar las vías de implementación en el caso de los objetivos superpuestos o áreas de oportunidades prioritarias del PED y el PE. Eso facilitaría el monitoreo de estas vías por parte de la administración pública estatal y su evaluación por parte del Consejo. Por tanto, sería útil que el Consejo considere evaluar la implementación del plan de acción, con el fin de recabar evidencia de cómo el Gobierno trabaja para movilizar recursos en pos de los objetivos del Plan Estratégico.

Además, dado que un plan de acción puede actualizarse con facilidad, aumentaría la adaptabilidad del Plan Estratégico a la evolución política y económica. Consecuentemente, esto atendería otra preocupación planteada por varias partes interesadas, en concreto, que la implementación de los objetivos de largo plazo del Plan Estratégico resultó afectada por circunstancias políticas de corto plazo (restricciones presupuestarias, cambios en la agenda de política pública).

En otras palabras, elaborar un plan de acción, y al mismo tiempo armonizar el Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo, permitiría a Nuevo León garantizar que sus acciones y prioridades en los diferentes análisis y horizontes de tiempo sean armoniosas (véase el Cuadro 2.4). En particular, el plan de acción

permitiría que la toma de decisiones de corto plazo en Nuevo León (por ejemplo, acciones ejecutivas) refleje las prioridades de sus instrumentos de planeación de largo y mediano plazos.

#### Cuadro 2.4. Horizontes de análisis: necesidades estratégicas y de toma de decisiones por calendario de planeación

Necesidades analíticas	Características	Requisitos	Ejemplos
Prospectiva (largo plazo: >10 años)	Anticipación de tendencias previsibles y disruptivas/discontinuas, y preparación para ellas; incluir los costos futuros en las decisiones de hoy	Consulta y exploración continuas; reconocimiento de pautas; análisis de "señales débiles"; estudios futuros; opiniones consensuadas	Informes futuros (por ejemplo, sobre el cambio climático); exploración de los horizontes; estimaciones presupuestarias de largo plazo; planeación de escenarios
Planeación estratégica (mediano plazo: 3-10 años)	Anticipación de las tendencias previsibles y preparación para ellas; priorización; incluir los costos futuros en las decisiones de hoy; gestión de riesgos	Análisis de datos históricos y de tendencias; información y análisis comparables en todo el Gobierno; consulta sobre valores y opciones	Programa de Gobierno; marcos presupuestarios de mediano plazo; planeación de la fuerza laboral; planeación de inversiones espaciales y de capital; estrategias de innovación
Toma de decisiones (corto plazo: 1-2 años)	Sensibilidad; rapidez; rendición de cuentas; capacidad para determinar en qué nivel habrá que tomar decisiones	Acceso rápido a información y análisis relevantes; capacidad de reasignación; visión general de las preferencias de las partes interesadas	Acción ejecutiva; presupuestos anuales y de mediano plazo; respuesta a la crisis

Fuente: Adaptado de (OECD, 2010<sup>[16]</sup>), Finland: Working Together to Sustain Success, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en>.

La articulación del Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo con un plan de acción sustentaría un marco congruente de todo el Gobierno para gestionar la planeación estratégica y las prioridades de desarrollo de Nuevo León. A este respecto, las experiencias de los países de la OCDE resultan bastante ilustrativas. Por ejemplo, como se describe en el Recuadro 2.5, el marco nacional de gestión del desarrollo de Polonia constituye un buen estudio de caso para eliminar redundancias y asegurar la congruencia entre instrumentos en los diferentes horizontes de análisis.

#### Recuadro 2.5. Marco estratégico de gestión del desarrollo para todo el Gobierno de Polonia

La Ley de Política de Desarrollo (2006) fue el primer paso en la evolución del marco de gestión del desarrollo de Polonia. Dicha legislación no solo estableció una institución que definiera y coordinara la política de desarrollo del país, sino que también utilizó una serie de planes de acción interconectados para alcanzar un desarrollo nacional sostenido y equilibrado, así como para garantizar la cohesión socioeconómica regional.

Esta legislación, y todo el marco de gestión del desarrollo, se basaron en un ejercicio de evaluación de las estrategias y los programas de desarrollo de Polonia entre 1989 y 2006. El Gobierno determinó que, durante este periodo, el Consejo de Ministros del país había adoptado no menos de 406 estrategias nacionales (con diversos alcances y grados de implementación), de las cuales solo 120

estrategias eran aún pertinentes. De tal forma, en 2009 el país promulgó el Plan de Reordenamiento de la Estrategia de Desarrollo, que redujo y reordenó el número de estrategias vinculantes. Todas las iniciativas estratégicas que se elaboraron desde 2010 siguen este nuevo sistema.

La estrategia y la visión de desarrollo de largo plazo de Polonia en la actualidad se detallan en "Polonia 2030, la tercera ola de modernidad: una estrategia de desarrollo nacional de largo plazo". La aplicación de esta visión de largo plazo es guiada por su marco estratégico de mediano plazo (Estrategia Nacional de Desarrollo de Mediano Plazo 2020), que describe nueve estrategias integradas y las acciones y actividades correspondientes.

La experiencia de Polonia en la gestión de su desarrollo y planeación estratégica es un ejemplo de cómo cambiar de una aproximación sectorial limitada al establecimiento de estrategias a un enfoque integrado puede ayudar a aprovechar las sinergias y a optimizar las políticas públicas.

Fuente: Adaptado de OECD (2016<sup>[17]</sup>), OECD Public Governance Reviews: Peru Integrated Governance for Inclusive Growth, <https://doi.org/10.1787/9789264265172-en>.

### ***Una clara necesidad de vincular la planeación estratégica con la elaboración de presupuestos***

Además de los instrumentos de planeación mencionados, el presupuesto estatal es una consideración fundamental para identificar vías de aplicación, así como para garantizar la congruencia de las políticas públicas. En primer lugar, dado que la aplicación de una estrategia se basa en el cálculo adecuado de los recursos necesarios, así como en la elaboración de presupuestos y la asignación adecuada de dichos recursos, los objetivos estratégicos deberán reflejarse bien en los documentos presupuestarios anuales y de mediano plazo (Vági and Rimkute, 2018<sup>[18]</sup>). En segundo lugar, según recomendaciones de la OCDE, los procesos de elaboración de presupuestos deberían regirse por principios como la elaboración de presupuestos basados en el desempeño. La integración de esos principios con los instrumentos de planeación estratégica (y sus iniciativas) es fundamental para incorporar estas prácticas y, por tanto, garantizar la congruencia de las políticas públicas en todo el Gobierno.

La 2015 OECD Recommendation on Budgetary Governance (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobernanza presupuestaria 2015) (véase el Recuadro 2.6) indica que los presupuestos deben coincidir de cerca con las prioridades estratégicas gubernamentales de mediano plazo. Estructurar y organizar las asignaciones presupuestarias tomando en cuenta consideraciones de mediano plazo garantiza que el presupuesto se extienda más allá del ciclo anual tradicional (OECD, 2018<sup>[19]</sup>). Por tanto, una elaboración eficaz de presupuestos de mediano plazo ayuda a crear vínculos más claros entre presupuestos, planes y políticas, y es una parte decisiva para reducir la incertidumbre en la formulación de políticas (OECD, 2018<sup>[19]</sup>). En particular, el presupuesto de mediano plazo puede fomentar lo siguiente:

- Mayor seguridad para los encargados de planificar políticas públicas respecto de la disponibilidad plurianual de recursos.
- Identificación de objetivos adecuados de mediano plazo con los que deberán armonizarse los recursos (OECD, 2018<sup>[19]</sup>).

### Recuadro 2.6. Principio 2 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobernanza presupuestaria

Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas de mediano plazo del gobierno, mediante:

- El desarrollo de una dimensión de mediano plazo más fuerte en el proceso de elaboración del presupuesto, que vaya más allá del ciclo anual tradicional.
- La organización y estructuración de partidas presupuestarias de tal forma que se correspondan fácilmente con los objetivos nacionales.
- El reconocimiento de la posible utilidad de un marco de gasto de mediano plazo (MGMP) para establecer las bases del presupuesto anual, de una manera efectiva que:
  - Tenga fuerza real a la hora de fijar límites para las principales categorías de gasto de cada año del horizonte de mediano plazo.
  - Coincida plenamente con las limitaciones del presupuesto descendente acordadas por el Gobierno.
  - Se base en previsiones realistas de los gastos iniciales (es decir, utilice las políticas existentes), incluido un esquema claro de las principales hipótesis utilizadas.
  - Muestre correspondencia con los objetivos de gasto y los resultados de los planes estratégicos nacionales. utilizadas.
  - Incluya suficiente flexibilidad e incentivos institucionales y flexibilidad para asegurar que se respeten los límites de gasto.
- El fomento de una estrecha relación de trabajo entre la Autoridad Presupuestaria Central (APC) y el resto de instituciones que forman el núcleo del gobierno (por ejemplo, la oficina del primer ministro, el consejo de ministros o el ministerio de planificación), dadas las interdependencias existentes entre el proceso presupuestario y el logro de las políticas gubernamentales globales.
- La consideración de cómo concebir e implantar procesos regulares de revisión de las políticas de gasto existentes, incluidos los gastos tributarios, de un modo que contribuya a establecer expectativas presupuestarias en línea con los avances en todo el gobierno.

Fuente: Adaptado de OECD (2015<sup>[20]</sup>), Principles of Budgetary Governance.

En Nuevo León, el gasto público se rige por la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León, cuyo objetivo es regular la asignación, ejecución, control y evaluación del gasto público en forma anual (OECD, 2018<sup>[21]</sup>). La Ley de Egresos 2020 entró en vigor el 20 de diciembre de 2019. Por otra parte, la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León regula la gestión financiera y la planeación financiera de las entidades estatales y paraestatales neolonesas (OECD, 2018<sup>[21]</sup>).

La relación entre el gasto gubernamental y la planeación estratégica en Nuevo León se rige por el artículo 3.XIV de la Ley de Planeación Estratégica, el cual establece que la planeación estratégica se basará, entre otros factores, en el vínculo con el presupuesto de gastos; de este modo, el gasto gubernamental se relaciona con el cumplimiento del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo. Para ello, el artículo 28 del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica estipula que el gasto público anual debe relacionarse con la planeación estratégica mediante el uso de una estructura presupuestaria programática. Eso requiere incluir categorías de clasificación que de manera explícita relacionen los instrumentos del proceso de planeación estratégica (entendidos como el Plan Estratégico y el Plan Estatal

de Desarrollo según el artículo 15 del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica) con los recursos públicos.

En la práctica, los programas presupuestarios siguen un marco de clasificación que describe su relación con el Plan Estatal de Desarrollo; el marco no asigna cada programa presupuestario a un componente del Plan Estratégico (véase la Gráfica 2.7). Si bien suele ser difícil que los planes de largo plazo contengan dotaciones presupuestarias precisas, pues se centran en el final de la cadena de valor de las políticas públicas (OECD, 2018<sup>[21]</sup>), y, si bien no es necesariamente incorrecto que en un año específico no se financie un objetivo de largo plazo de forma explícita, es recomendable que el marco conceptual que vincule los objetivos con los programas presupuestarios sea más claro.

Además, el artículo 25 del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica establece la obligación para las instituciones de la administración pública estatal de elaborar programas operativos anuales. Dichos programas sirven como base del anteproyecto de presupuesto anual de cada entidad. Contienen las actividades que la administración pública estatal llevará a cabo durante el año para lograr los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, así como los programas sectoriales especiales (artículo 21 del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica). Sin embargo, es evidente que estos programas operativos no se asignan actualmente a determinados objetivos del Plan estratégico.

### Gráfica 2.7. Componentes del código de clasificación de los programas presupuestarios



Nota: CONAC son las siglas del Consejo Nacional de Armonización Contable.

Fuente: Cuestionario I de la OCDE (2019<sup>[22]</sup>).

### **La elaboración del presupuesto basado en resultados se encuentra en una etapa muy temprana en Nuevo León**

La elaboración del presupuesto basado en resultados se define como “el uso sistemático de información sobre desempeño para sustentar las decisiones presupuestarias, ya sea como un aporte directo a las decisiones de asignación presupuestaria o como información contextual para sustentar la planeación presupuestaria, y para inculcar una mayor transparencia y rendición de cuentas durante todo el proceso presupuestario, al brindar información a los legisladores y al público sobre los propósitos del gasto y los resultados alcanzados” (OECD, 2018<sup>[23]</sup>). Este concepto está arraigado en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobernanza presupuestaria 2015 (Principio 8, véase el Recuadro 2.7), que establece que los países deben “garantizar que el desempeño, la evaluación y la relación calidad-precio formen parte integral del proceso presupuestario”.

#### **Recuadro 2.7. Principio 8 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre gobernanza presupuestaria**

Asegurar que el desempeño, la evaluación y la relación calidad-precio sean parte integral del proceso presupuestario, en particular al adoptar las medidas siguientes:

- Ayudar al Parlamento y a los ciudadanos a comprender no solo qué se gasta, sino qué se compra en nombre de los ciudadanos: es decir, qué servicios públicos se están prestando en realidad, con qué estándares de calidad y con qué niveles de eficacia.
- Presentar de manera rutinaria información sobre el desempeño y los resultados obtenidos, de manera que sustente y proporcione un contexto útil para las asignaciones financieras contenidas en el informe presupuestario; cabe observar que dicha información debe aclarar, y no oscurecer ni entorpecer, la rendición de cuentas y la supervisión.
- Utilizar, por consiguiente, información sobre desempeño que: (i) se limite a una pequeña cantidad de indicadores pertinentes para cada programa o área de política; (ii) sea clara y fácilmente comprensible; (iii) permita monitorear los resultados con respecto a las metas y compararlos con puntos de referencia internacionales y de otro tipo, y (iv) aclarar el vínculo con los objetivos estratégicos para todo el gobierno.
- Evaluar y revisar los programas de gastos (incluidos los recursos de personal relacionados y los gastos fiscales) de manera objetiva, rutinaria y regular, para sustentar la asignación de recursos y la repriorización tanto dentro de los ministerios sectoriales como en todo el gobierno.
- Asegurar la disponibilidad de información sobre desempeño y evaluación de alta calidad (es decir, pertinente, congruente, integral y comparable) para facilitar una revisión basada en evidencias.
- Realizar evaluaciones ex ante rutinarias y abiertas de todas las nuevas propuestas de políticas sustanciales para evaluar la congruencia con las prioridades nacionales, la claridad de los objetivos y los costos y beneficios previstos.
- Hacer con periodicidad un balance del gasto total (incluido el fiscal) y reevaluar su armonización con los objetivos fiscales y las prioridades nacionales, tomando en cuenta los resultados de la evaluación; señalar que para que una revisión tan completa sea eficaz, debe responder a las necesidades prácticas del gobierno en su conjunto (véase también la recomendación 2 anterior).

Fuente: Adaptado de OECD (2015<sup>[20]</sup>), Recommendation on Budgetary Governance, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>.

En México, la elaboración del presupuesto basado en resultados se introdujo en 2006, por medio de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que perfiló la implementación paulatina de un sistema de elaboración del presupuesto basado en resultados, destinado a definir, para cada programa presupuestario, objetivos claros por lograr. En 2007, este sistema también se complementó con un sistema de monitoreo y evaluación del impacto social de los programas (*Sistema de Evaluación del Desempeño, SED*). Asimismo, en 2008, el sistema federal de elaboración del presupuesto basado en resultados se extendió a nivel estatal. Véase en el Recuadro 2.8 mayor información sobre el sistema de elaboración del presupuesto basado en resultados en México.

En Nuevo León, la elaboración del presupuesto basado en resultados se refleja en varios instrumentos normativos. Específicamente, el Poder Ejecutivo del estado de Nuevo León emitió los Lineamientos Generales para la Consolidación del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño en 2017. El propósito de estos lineamientos es institucionalizar un sistema de elaboración del presupuesto basado en resultados con herramientas como indicadores de desempeño vinculados a programas presupuestarios, metodología de marco lógico para organizar los objetivos de manera causal, entre otras.

El concepto de presupuesto basado en resultados se refleja en los instrumentos de planeación estratégica de Nuevo León, en particular el Plan Estatal de Desarrollo. Para tal efecto, el artículo 16 de la Ley de Planeación Estratégica define el Plan Estatal de Desarrollo no solo como un instrumento de planeación de mediano plazo, sino también como una fuente de orientación sobre la gestión basada en resultados y la elaboración del presupuesto basado en resultados. El Plan Estatal de Desarrollo también se cita en los Lineamientos Generales para la Consolidación del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño. De hecho, el preámbulo de los lineamientos recuerda el tema 2 del Plan Estatal de Desarrollo, Gobierno Efectivo y Eficiente, que señala la necesidad de implementar mecanismos innovadores para asegurar que los servicios se brinden con altos estándares de calidad, en el menor tiempo y con la menor cantidad de recursos posibles.

### Recuadro 2.8. Presupuesto basado en resultados en México

El presupuesto basado en resultados (PbR) tiene como objetivo vincular las asignaciones con el logro de resultados específicos, como productos y resultados de los servicios gubernamentales. En México, la reforma fiscal de 2007 ayudó al Gobierno a pasar de un modelo presupuestario basado en insumos a uno basado en resultados. La ley también resaltó la necesidad de desarrollar un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), definido como un conjunto de elementos metodológicos que facilitan la realización de una evaluación objetiva del desempeño de los programas. Los principales actores coordinadores del sistema de PbR son el CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Varios elementos contribuyen a la ejecución de un proceso de PbR en México. En primer lugar, los programas presupuestarios están relacionados con el logro del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos de los planes sectoriales. El objetivo es garantizar que el gasto público identifique la contribución a las prioridades nacionales. Asimismo, la estructura del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de Presupuesto basado en Resultados también propiciaron la identificación de las estrategias que impulsan el logro de los ODS, tanto a nivel de programas sectoriales como presupuestarios (OECD, 2018[56]).

Además, el Gobierno Federal cuenta con un Portal de Transparencia Presupuestaria en línea que ofrece información sobre el desempeño expuesta de una manera fácil de interpretar para los usuarios. También proporciona varios conjuntos de datos abiertos para uso por analistas e investigadores. Ello contribuye a una ejecución más transparente de los programas públicos.

Sin embargo, la articulación de los resultados del desempeño y el presupuesto real aún es un área por mejorar. De hecho, la información sobre el desempeño se utiliza sobre todo como una herramienta para la gestión del desempeño y la rendición de cuentas, más que para la asignación de recursos. En el informe Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019 se destaca que “no tener un mecanismo formal para considerar los hallazgos de la evaluación en el proceso de asignación de recursos es una limitación clave para usar la evidencia de la evaluación en el proceso presupuestario” (OECD, 2019[24]).

Fuente: Adaptado de OECD (2018[23]), OECD Best practices for performance budgeting; OECD (2019[24]), Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019 [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018\\_9789264307957-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en) ; Gobierno de México, [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/).

Por otra parte, la Ley de Planeación Estratégica también hace referencia a un enfoque de presupuesto basado en resultados en la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Estratégico. En particular, la Ley ordena enviar al Congreso del Estado un informe anual en el que se evalúe la relación entre el gasto público y el impacto en los indicadores de desarrollo económico y social correspondientes a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan Estratégico (artículo 26).

Sin embargo, en la práctica, ahora no es factible adoptar un presupuesto basado en resultados para reunir evidencia de cómo los fondos del estado contribuyen al logro de las metas de política establecidas en el Plan Estratégico (y en el Plan Estatal de Desarrollo). Además de la falta de códigos de clasificación que relacionen los programas presupuestarios con los objetivos del Plan Estratégico, los indicadores de desempeño utilizados en los Lineamientos Generales para la Consolidación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño no son necesariamente iguales a los indicadores identificados en el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Estratégico. Ahora bien, los datos comparativos de 2020 más recientes sobre los estados mexicanos muestran que Nuevo León, de estar por debajo del promedio nacional en la ejecución de un sistema de elaboración del presupuesto basado en resultados, pasó a ubicarse por encima de este.<sup>3</sup>

### ***La implementación del Plan Estratégico también es frenada por las limitaciones fiscales históricas de los gobiernos subnacionales***

La vinculación del presupuesto con la planeación estratégica también puede ser frenada por la limitada autonomía presupuestaria de los gobiernos subnacionales. De acuerdo con publicaciones de la OCDE, dicha limitación de la autonomía se debe a tres factores principales. En primer lugar, los gobiernos subnacionales tienen una base de ingresos menor y una alta dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales; a esto se suma el hecho de que los gobiernos subnacionales tienen menos autonomía en lo relativo a cambiar las tasas o las bases impositivas. En segundo lugar, una parte considerable del gasto de los gobiernos subnacionales es obligatoria según las regulaciones federales. Por último, los gobiernos subnacionales están restringidos por regulaciones fiscales más estrictas y gozan de menos flexibilidad para utilizar la deuda con el fin de ajustar sus presupuestos. Por consiguiente, a cualquier disminución en su base de ingresos le sigue una disminución en el gasto (OECD, 2015<sup>[25]</sup>).

Si bien a menudo es difícil que los planes de largo plazo contengan dotaciones presupuestarias precisas, ya que se centran en el final de la cadena de valor de las políticas públicas (Máttar and Cuervo, 2017<sup>[9]</sup>), y, si bien no es necesariamente incorrecto que en un año específico no se financie un objetivo de largo plazo de forma explícita, es recomendable que el marco conceptual que vincula los objetivos con los programas presupuestarios sea más claro. En el caso del Plan Estratégico, las áreas de oportunidad y los objetivos estratégicos prioritarios pueden vincularse claramente con el presupuesto a través del Plan Estatal de Desarrollo, cuando sea pertinente.

## **Recomendaciones**

De la presente evaluación de la metodología del Plan Estratégico emanan las siguientes recomendaciones, que se ofrecen a la consideración de las autoridades gubernamentales y del Consejo, a quienes se invita a:

- Simplificar el Plan Estratégico (PE) para reenfocarlo en los objetivos de nivel de impacto y de resultados.
  - Eliminar líneas estratégicas, iniciativas y proyectos estratégicos del Plan. Para simplificar el PE y reenfocarlo en objetivos de nivel de impacto y de resultados, mantener solo las áreas de oportunidad prioritarias, sus metas (incluidos los hitos de mediano plazo cuando sea pertinente y las metas sistemáticas de largo plazo) e indicadores. Para cada área temática, estos

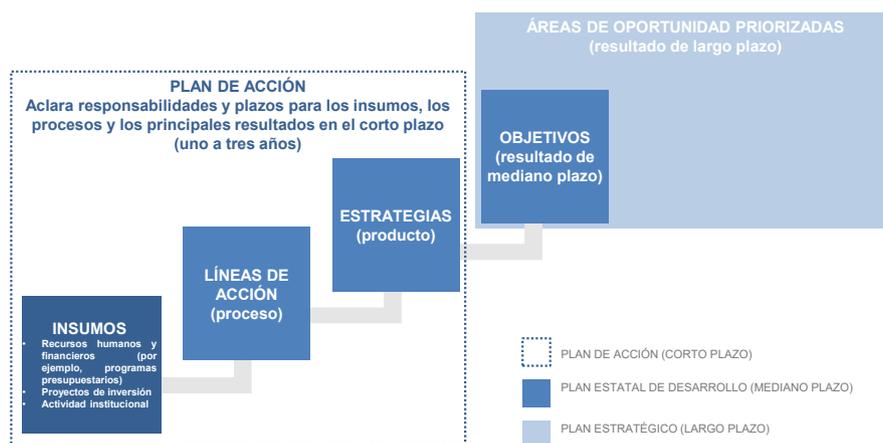
- elementos deben seguir los ejercicios de diagnóstico y priorización establecidos por cada comisión.
- A la inversa, considerar incluir algunos de los elementos antes mencionados en el Plan Estratégico (líneas estratégicas, iniciativas y proyectos) en el plan de acción, de ser pertinente (véanse en la sección 4.3 mayores detalles sobre el plan de acción).
  - Revisar las áreas de oportunidad prioritarias para que de manera congruente correspondan con los objetivos de nivel de impacto y de resultados de largo plazo. Considerar también utilizar el modelo SMART al emprender este ejercicio.
  - Reforzar la etapa de análisis y diagnóstico de problemas: integrar en la etapa de diagnóstico de cada comisión las conclusiones de un estudio sistemático de la evaluación de planes anteriores y/o de políticas esenciales con la temática pertinente, y considerar un uso más estratégico de datos confiables para establecer el objetivo o meta.
  - Reducir el número de áreas de oportunidad prioritarias en el Plan Estratégico: esto ayudaría a asegurar una mayor armonización del número y la naturaleza de las áreas de oportunidad prioritarias asignadas a cada comisión del Consejo y asignar un cierto número de áreas de oportunidad prioritarias a cada comisión (por ejemplo, no más de tres), si el Gobierno y el Consejo consideran dividir la Comisión de Desarrollo Humano (HDC) en tres comisiones. Para tal fin, Nuevo León puede considerar hacer lo siguiente:
    - Complementar la metodología de priorización vigente (impacto y viabilidad) con un análisis y una comparación de las áreas de oportunidad bajo un modelo lógico o teoría del cambio, o ambos, con el fin de explorar la secuenciación existente y el equilibrio entre ellas. Esta idea se explorará más a fondo en la siguiente sección, en la cual se aborda la estructura del Plan Estratégico (sección 3.2). Este proceso de priorización tendría también que basarse en el diagnóstico revisado, así como en los resultados del proceso de consulta ciudadana más reciente. Este ejercicio de priorización también podría desarrollarse con el apoyo de la Comisión de Finanzas del Consejo, la Oficina Ejecutiva del Gobernador y posiblemente la Unidad de Inversiones de Nuevo León, con miras a cerciorarse de contar con vías confiables para su implementación en el futuro, de modo que los recursos puedan identificarse con claridad.
    - Priorizar únicamente las áreas de oportunidad que puedan medirse con un indicador (véase la sección 5).
    - Identificar otras áreas de oportunidad prioritarias en torno al tema de la gobernanza buena y eficaz para mejorar el desempeño del consejo y de la administración pública.
  - Comunicar con claridad en el propio Plan Estratégico los motivos de la selección de las áreas de oportunidad prioritarias, para así garantizar el apoyo dentro y fuera de la administración. Esta medida podría incluir cambiar la denominación de "Áreas de oportunidad prioritaria" por la de "Objetivos estratégicos".
  - Aclarar las áreas de oportunidad prioritarias correspondientes a cada comisión, por ejemplo, al incluir, al final del Plan Estratégico, un cuadro que resuma las áreas de oportunidad prioritarias monitoreadas por cada comisión.

Las cuatro recomendaciones siguientes se presentan con el propósito de aumentar la congruencia de la planeación, la armonización, las prioridades de política pública y la identificación de vías para su puesta en marcha.

- Aclarar y comunicar la congruencia entre el Plan Estratégico y los ODS. Posiblemente, considerar comunicar, cerca de la declaración de visión, que el objetivo del Plan Estratégico es ajustar la visión de futuro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a las circunstancias específicas del estado de Nuevo León. Las formas en que el Plan Estratégico contribuye a los ODS podrían aclararse al:

- Incluir un cuadro que demuestre la armonización de las áreas de oportunidad del Plan Estratégico con las metas de los ODS
- Asegurar que las áreas de oportunidad prioritarias se refieran a los ODS al menos una vez, según lo recomendado por la Presidencia.<sup>4</sup>
- Aclarar las responsabilidades de las comisiones relativas a la supervisión de la aplicación de los ODS. El Consejo podría considerar incluir, de manera sistemática, en los informes de evaluación de cada área temática una sección sobre cómo las áreas de oportunidad han contribuido al logro de los ODS en el ámbito local.
- Aclarar las formas en las que el Plan Estatal de Desarrollo contribuye al logro de los objetivos del Plan Estratégico de más largo plazo. Podría buscarse una mayor congruencia, o incluso armonización, de algunas de las áreas de oportunidad (Plan Estratégico) con los objetivos (Plan Estatal de Desarrollo). Bajo este escenario, el Plan Estatal de Desarrollo se centraría en los objetivos de nivel de resultados de mediano plazo y menor plazo (objetivos), y el Plan Estratégico en los objetivos de nivel de resultados de largo plazo (áreas de oportunidad prioritarias).
  - El manual para la elaboración del PED deberá contener una metodología para relacionar los objetivos a mediano plazo del PED con los objetivos de largo plazo del Plan Estratégico. Nuevo León podría considerar utilizar una teoría del cambio para hacer explícito este vínculo.
  - Para conseguir lo anterior, conviene reformular tanto las áreas de oportunidad prioritaria como los objetivos, con el fin de ajustarlos a un marco SMART.
  - Para cada área de oportunidad prioritaria y objetivo vinculado o armonizado, conviene establecer una meta de largo plazo (2030) y una meta (o hito) de mediano plazo (2021). En la Gráfica 2.8 se muestra cómo podrían vincularse los objetivos e indicadores del Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo. En última instancia, Nuevo León seguiría el ejemplo de muchos otros países de América Latina y el Caribe puesto que, de los 20 planes de largo plazo vigentes en la región, más de la mitad se articularon mediante planes de mediano plazo, como lo muestra la CEPAL (Máttar and Cuervo, 2017<sup>[9]</sup>).

**Gráfica 2.8. Propuesta de armonización entre el Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo**



Fuente: Autores con base en aportaciones del Gobierno de Nuevo León.

- Hasta que sea factible desarrollar un nuevo Plan Estatal de Desarrollo, crear un plan de acción para cada área de oportunidad del Plan Estratégico, tomando en consideración los objetivos, las estrategias y las líneas de acción del PED.

- Por tanto, el estado de Nuevo León podría considerar desarrollar un plan de acción a la vez que revisa su Plan Estratégico, con el fin de evaluar la viabilidad de las áreas de oportunidad prioritarias en vista de los recursos existentes y previstos y las herramientas disponibles. Es preciso que el plan de acción sea congruente con el Plan Estratégico (que se centra en los resultados de largo plazo), así como con el Plan Estatal de Desarrollo (que se centra en los resultados y productos de mediano plazo).
- El plan de acción podría servir para aclarar de qué manera los programas presupuestarios y los proyectos de inversión gubernamentales actuales, así como la actividad institucional, contribuirán al logro del Plan Estatal de Desarrollo y los objetivos del Plan Estratégico (cuando sea pertinente) al establecer plazos y entregables claros. En consecuencia, el plan de acción no tendría que proponer nuevos instrumentos, recursos o instituciones, sino centrarse en los instrumentos existentes relacionados con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED) y las áreas de oportunidad del Plan Estratégico (PE). Es recomendable que el plan de acción sea de corto plazo (uno a tres años).
- Los planes de acción de cada comisión deberán ser elaborados por el Ejecutivo en coordinación con los órganos técnicos del Consejo, la Comisión de Finanzas y el órgano encargado de coordinar la puesta en marcha del Plan Estratégico dentro del Ejecutivo (por ejemplo, la Oficina Ejecutiva del Gobernador). Estos tres órganos (el personal técnico del Consejo, el gobierno y la Comisión de Finanzas) participarán estratégicamente en la labor de orientar a las comisiones para elaborar los planes de acción. Por ejemplo, el Consejo y el Gobierno podrían acordar una estructura o formato común para estos planes de acción, y cada comisión entablaría un diálogo constructivo con las secretarías para reforzar el plan de acción de cada área de oportunidad prioritaria. Esto incluiría identificar a un interlocutor principal dentro de la administración responsable de preparar los informes de monitoreo para cada área de oportunidad prioritaria.
- Los informes gubernamentales sobre la ejecución del plan de acción contribuirían a generar evidencia para los ejercicios de monitoreo y evaluación de las comisiones. De hecho, dado el carácter de dicho plan, este informe reuniría evidencia de insumos, procesos y productos que podrían contribuir a monitorear mejor el logro de los objetivos de resultados establecidos en el Plan Estratégico. Por consiguiente, cada comisión del Consejo monitorearía el plan de acción para su área temática.
- Crear mayor armonización entre el Plan Estratégico y el presupuesto estatal, al asegurar la congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo (véase el Cuadro 2.5). Esto podría conseguirse con la inclusión de una metodología para relacionar, en el manual para la elaboración del PED, los objetivos de mediano plazo de este con los objetivos de largo plazo del Plan Estratégico. Nuevo León podría también considerar utilizar una teoría de cambio para presentar este vínculo de manera explícita.

### Cuadro 2.5. Ejemplo de armonización entre las áreas de oportunidad prioritarias (PE), los objetivos (PED) y los programas presupuestarios

Área de oportunidad prioritaria/Objetivo	Estrategia (Plan Estatal de Desarrollo)	Programa presupuestario
Incrementar la cobertura en educación inicial y preescolar.	Mejorar la infraestructura, el equipamiento y la conectividad en las escuelas	207. Infraestructura física para el sector educativo.

Fuente: Elaboración propia a partir del documento "Matriz Alineación PED-ODS".

## Notas

<sup>1</sup> Esta armonización entre proyectos estratégicos y programas prioritarios es obligatoria (artículos 15 y 16 de la Ley de Planeación Estratégica).

<sup>2</sup> Las áreas de oportunidad mencionadas son: “Garantizar la calidad y transparencia mediante la instalación de una comisión independiente que vigile indicadores estandarizados de proceso y de resultado clínico y una gerencia profesionalizada en salud; Fortalecimiento de los programas que impulsen los valores universales, actitudes y reglas de convivencia; Impulsar un programa para incidir en la mejora de la conciencia colectiva; Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal; Reducir el tiempo para los casos judicializados y no judicializados”.

<sup>3</sup> Secretaría de Hacienda, 2018[58]

[www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#DiagnosticoPbR-SED](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#DiagnosticoPbR-SED)

<sup>4</sup> Oficina de la Presidencia de México (2017), Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la Elaboración de Planes Estatales y Municipales de Desarrollo.

## Referencias bibliográficas

- Alessandro, M., M. Lafuente and C. Santiso (2013), *The Role of the Center of Government: A Literature Review* | *Publications*, Inter-American Development Bank, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Role-of-the-Center-of-Government-A-Literature-Review.pdf> (accessed on 5 March 2020). [45]
- Australian Government (2020), *About the Commission*, <https://www.pc.gov.au/about> (accessed on 6 March 2020). [48]
- Castro, M., G. Lopez-Acevedo and G. Busjeet (2009), *Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectoral to the National Level*, <http://www.worldbank.org/ieg/eecd> (accessed on 30 January 2020). [32]
- CONEVAL (2017), "Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas", [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagn%C3%B3stico\\_2017/Diagn%C3%B3stico\\_ME\\_2017.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagn%C3%B3stico_2017/Diagn%C3%B3stico_ME_2017.pdf) (accessed on 16 October 2019). [35]
- Consejo Nuevo León (2019), *Consejo Nuevo León, Quiénes somos?*, [https://www.conl.mx/quienes\\_somos](https://www.conl.mx/quienes_somos). [1]
- Consejo Nuevo León (2017), *Análisis y replanteamiento de los ingresos, gastos y deuda del Estado de Nuevo León*, Centro de investigación económica y presupuestaria. [10]
- Consejo Nuevo León (2016), *Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015 - 2030*. [3]
- Estado de Guanajuato (2019), *Programa de Gobierno 2018-2024*. [15]
- European Commission (2010), *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (accessed on 6 March 2020). [27]
- France Stratégie (2018), *France stratégie, plaquette 2018*. [49]
- Gaarder, M. and B. Briceño (2010), "Institutionalisation of government evaluation: balancing trade-offs", *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 2/3, pp. 289-309, <http://dx.doi.org/10.1080/19439342.2010.505027>. [33]
- GESOC (2017), *Consejos de Monitoreo y Evaluación de Política Social*, [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx). [41]
- Gobierno de Guanajuato (2018), "Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040". [6]
- Gobierno de Jalisco (2013), *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033*. [5]
- Hambre Cero Nuevo León (2020), *Hambre Cero*. [42]
- Lázaro, B. (2015), *Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America*, Eurosocial Programme, Madrid, [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E\\_15\\_ENfin.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf) (accessed on 9 July 2019). [34]

- Masuku, N. and Ijeoma (2015), *A Global Overview of Monitoring and Evaluation (M&E) and its Meaning in the Local Government Context of South Africa*. [29]
- Máttar, J. and L. Cuervo (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas*, <http://www.cepal.org/es/suscripciones>. [9]
- McDavid, J., I. Huse and L. Hawthorn (2016), *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*. [31]
- Nuevo León Council (2017), “Creación de la Comisión Especial para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible en Estado Nuevo León”. [14]
- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [30]
- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance - OECD*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/> (accessed on 25 November 2020). [50]
- OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307957-en>. [24]
- OECD (2019), *Governance as an SDG Accelerator : Country Experiences and Tools*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0666b085-en>. [37]
- OECD (2019), *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>. [28]
- OECD (2018), *Assessment of Nuevo León’s Strategic Plan 2015-2030*. [51]
- OECD (2018), *Centre Stage 2- The organisation and functions of the centre of government in OECD countries*, <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>. [52]
- OECD (2018), *OECD Best Practices for Performance Budgeting*. [23]
- OECD (2018), *OECD Integrity Review of Nuevo León, Mexico: Sustaining Integrity Reforms*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264284463-en>. [21]
- OECD (2018), *OECD Public Governance Reviews : Paraguay - Pursuing national development through integrated public governance*. [19]
- OECD (2018), *Public procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting efficiency through centralisation and professionalism*. [43]
- OECD (2018), *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners*, <http://www.oecd.org/termsandconditions>. (accessed on 18 June 2019). [2]
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Morelos, Mexico*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264267817-en>. [11]
- OECD (2017), “Policy Advisory Systems - Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making”, <https://www.oecd.org/governance/policy-advisory-systems-9789264283664-en.htm> (accessed on 21 October 2019). [47]

- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, [4]  
<http://acts.oecd.org/RECOMMENDATIONPUBLICGOVERNANCE> (accessed on 26 February 2020).
- OECD (2016), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [17]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en>.
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, [39]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- OECD (2015), *Principles of Budgetary Governance*, [20]  
<https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm> (accessed on 20 March 2020).
- OECD (2015), *The State of Public Finances 2015 : Strategies for Budgetary Consolidation and Reform in OECD Countries.*, OECD Publishing, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244290-en.pdf?expires=1584971581&id=id&accname=ocid84004878&checksum=AC017CED2D74912E7F3BC30A30BB89F1>.
- OECD (2014), “Centre Stage Driving Better Policies from the Centre of Government”, [44]  
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm\(2014\)3&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en) (accessed on 23 September 2019).
- OECD (2012), *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*. [12]
- OECD (2010), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Publishing, [16]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en>.
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, [38]  
<http://www.sourceoecd.org/governance/9789264048867> (accessed on 18 February 2020).
- OECD questionnaire I (2019), *OECD questionnaire “Towards a sound monitoring and evaluation system for the strategic plan of the state of Nuevo León 2015-2030”, sent to the Council and the state government of Nuevo León*. [22]
- Open Government Partnership (2019), *Designing and Managing an OGP Multistakeholder Forum*. [40]
- Schumann, A. (2016), *Using Outcome Indicators to Improve Policies: Methods, Design Strategies and Implementation*, OECD Regional Development Working Papers,. [7]
- Secretary of the State (2009), *Organic Law of Public Administration from the State of Nuevo Leonn*, [http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia\\_2015/Archivos/AC\\_0001\\_0002\\_0167618-0000001.pdf](http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0002_0167618-0000001.pdf) (accessed on 27 February 2020). [46]
- State of Nuevo Leon (2019), *Consejo Estatal de Transporte y Viabilidad: Responsabilidades de la dependencia*, <http://www.nl.gob.mx/dependencias/cetv/responsabilidades> (accessed on 8 April 2020). [36]
- State of Nuevo León (2018), *Guía metodológica para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo 2016 – 2021*, <http://www.nl.gob.mx/publicaciones/guia-metodologica-para-la-formulacion-del-plan-estatal-de-desarrollo-2016-2021> (accessed on 20 March 2020). [13]

- UNDSG (2017), *Theory of Change: UNDAF Companion Guidance*, [8]  
<https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-UNDAF-Companion-Pieces-7-Theory-of-Change.pdf>.
- United Nations (2020), *Sustainable Development Goals Knowledge Platform*, [26]  
<https://sustainabledevelopment.un.org/> (accessed on 6 March 2020).
- Vági, P. and E. Rimkute (2018), “Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies GUIDANCE FOR SIGMA PARTNERS”, [18]  
<http://dx.doi.org/10.1787/37e212e6-en>.

## Anexo 2.A. Armonización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Estratégico

**Cuadro del anexo 2.A.1. Armonización de los ODS y las áreas de oportunidad prioritarias del Plan Estratégico**

Metas de los ODS (Agenda 2030)	Áreas de oportunidad prioritarias del Plan Estratégico (2015-2030)
OBJETIVO 1: Fin de la pobreza	10. Erradicar la pobreza extrema con especial énfasis en la seguridad alimentaria (también en el Objetivo 2) 11. Reducir la pobreza urbana (también en el Objetivo 10)
OBJETIVO 2: Hambre Cero	10. Erradicar la pobreza extrema con especial énfasis en la seguridad alimentaria (también en el Objetivo 1)
OBJETIVO 3: Salud y bienestar	6. Educación y detección temprana para prevenir el sobrepeso, la obesidad y la diabetes. 7. Asegurar la cobertura y el acceso efectivo de la población a las condiciones de salud prioritarias 8. Garantizar la calidad a través de una comisión de salud independiente que monitorea indicadores estandarizados y una gestión de salud profesionalizada. 9. Detección temprana y atención inmediata del cáncer de mama y cáncer cérvico-uterino. 20. Fomentar la actividad física en las escuelas.
OBJETIVO 4: Educación de calidad	1. Incrementar la cobertura en educación infantil y preescolar. 2. Aumentar la cobertura y la eficiencia terminal en la educación media superior. 3. Asegurar el dominio de competencias en educación básica. 5. Implementar programas para el desarrollo profesional de docentes y directivos. 18. Incorporar formación artística de calidad en educación básica pública. 19. Generar programas de formación lectora, cultura escrita y desarrollo de habilidades artísticas.
OBJETIVO 5: Igualdad de género	12. Prevención de la violencia familiar y de comunidad. 13. Lograr la igualdad laboral y social de la mujer. 24. Impulso a la perspectiva de género en los programas de Gobierno, en los programas educativos y en el mercado laboral.
OBJETIVO 6: Agua limpia y saneamiento	32. Asegurar el abasto del agua que garantice el desarrollo económico y social del estado.
OBJETIVO 7: Energía asequible y no contaminante	33. Propiciar la seguridad energética y una transición hacia combustibles de menor impacto.
OBJETIVO 8: Trabajo decente y crecimiento económico	4. Asegurar la empleabilidad de los jóvenes. 36. Alinear las habilidades demandadas por los sectores con las ofrecidas por las instituciones educativas. 37. Promover la formalización del empleo. 38. Revisar el marco institucional para facilitar la apertura y operación de negocios.
OBJETIVO 9: Industria, innovación e infraestructura	34. Fortalecer la integración de las cadenas productivas. 35. Promover la competitividad e integración de las MIPYMES.
OBJETIVO 10: Reducción de las desigualdades	11. Disminuir la pobreza urbana (también en el Objetivo 1).

Metas de los ODS (Agenda 2030)	Áreas de oportunidad prioritarias del Plan Estratégico (2015-2030)
OBJETIVO 11: Ciudades y comunidades sostenibles	17. Fortalecer e impulsar las culturas comunitarias y de barrio para generar cohesión social y convivencia ciudadana. 21. Incrementar los espacios públicos para la activación física social. 30. Incentivar la densificación urbana en el área metropolitana de Monterrey. 31. Incrementar la utilización integrada del transporte público y medios no motorizados (también en el Objetivo 13).
OBJETIVO 12: Producción y consumo responsables	N/D
OBJETIVO 13: Acción por el clima	29. Mejorar la calidad del aire. 31. Incrementar la utilización integrada del transporte público y medios no motorizados (también en el Objetivo 11).
OBJETIVO 14: Vida submarina	N/D
OBJETIVO 15: Vida de ecosistemas terrestres	N/D
OBJETIVO 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	39. Fortalecer los sistemas de tecnología e inteligencia. 40. Promover la prevención en delitos de alta frecuencia y alto impacto. 41. Mejorar la capacitación técnica y el equipamiento de la fuerza policial. 42. Reducir el tiempo para los casos judicializados y no judicializados. 43. Garantizar el control en las cárceles.
OBJETIVO 17: Alianzas para lograr los objetivos	14. Potenciar el alcance y coordinación del tercer sector (OSC, fundaciones y acciones gubernamentales). 26. Promover el empoderamiento ciudadano. 27. Fortalecer los programas de participación ciudadana estatal. 28. Fortalecer los mecanismos de participación a nivel municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

## Anexo 2.B. Vínculos entre el Plan Estatal de Desarrollo y las áreas de oportunidad del Plan Estratégico

**Cuadro del anexo 2.B.1. Armonización de las áreas de oportunidad prioritarias del Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo**

Áreas de oportunidad del Plan Estratégico	Plan Estatal de Desarrollo
1 Incrementar la cobertura en educación infantil y preescolar	Desarrollo humano y social Objetivo 6. Alcanzar la cobertura total en materia de educación.
2 Aumentar la cobertura y la eficiencia terminal en la educación media superior	Desarrollo humano y social Objetivo 6. Alcanzar la cobertura total en materia de educación.
3 Asegurar el dominio de competencias básicas en educación primaria y secundaria	Desarrollo humano y social (también en 18 y 19) Objetivo 7. Elevar la calidad educativa en el estado. Objetivo 8. Lograr la satisfacción plena en la vida escolar.
4 Asegurar la empleabilidad de los jóvenes	Desarrollo humano y social Objetivo 4. Promover el desarrollo integral de la juventud. Estrategia 4.1 Incrementar las oportunidades de formación educativa y de acceso al mercado laboral. Objetivo 7. Elevar la calidad educativa en el estado. Estrategia 7.4 Formar estudiantes conscientes de su potencial de desarrollo para insertarse en el mercado laboral. Línea de acción 7.4.3 Mejorar la vinculación entre el sector educativo y el sector productivo para aumentar la empleabilidad, principalmente en la educación técnica y tecnológica.
5 Implementar programas para el desarrollo profesional de docentes y directivos	Desarrollo humano y social Objetivo 7. Elevar la calidad educativa en el estado. Estrategia 7.2 Contar con maestros debidamente capacitados para la enseñanza y con métodos pedagógicos. Línea de Acción 7.2.1 Fortalecer los sistemas de formación continua del personal docente con base en los lineamientos de la Ley del Servicio Profesional Docente.
6 Educación y detección temprana para prevenir sobrepeso, obesidad y diabetes	Desarrollo humano y social Objetivo 5. Promover en la población de Nuevo León la corresponsabilidad de crear una nueva cultura de vida saludable, facilitando el acceso oportuno y equitativo de los servicios de salud pública, atención médica y protección contra riesgos sanitarios, bajo estándares de eficiencia y calidad. Estrategia 5.1 Fomentar una vida saludable mediante la promoción, prevención y control de las enfermedades. Línea de acción 5.1.3 Prevenir y detectar oportunamente casos de sobrepeso, obesidad, diabetes y riesgo cardiovascular para tratar, controlar y evitar o retrasar la aparición de complicaciones que afectan la calidad de vida de la población.
7 Educación y detección temprana para prevenir sobrepeso, obesidad y diabetes	Objetivo 5 (véase anterior) Estrategia 5.2 Fortalecer la disponibilidad de recursos y acceso a los servicios de salud.
8 Garantizar la calidad y transparencia mediante la instalación de una comisión independiente que	N/D

Áreas de oportunidad del Plan Estratégico	Plan Estatal de Desarrollo
vigile indicadores estandarizados de proceso y de resultado clínico y una gestión profesionalizada en salud.	
9 Detección temprana y atención inmediata de cáncer de mama y cáncer cérvico-uterino	<p>Objetivo 5 (véase anterior)</p> <p>Estrategia 5.1 Fomentar una vida saludable mediante la promoción, prevención y control de las enfermedades.</p> <p>Línea de acción 5.1.7 Asegurar la detección temprana, el monitoreo y tratamiento oportuno de los casos de cáncer de mama y de cuello uterino para disminuir los casos de mortalidad por estas causas..</p>
10 Erradicar la pobreza extrema con especial atención en la seguridad alimentaria	<p>Desarrollo humano y social</p> <p>Objetivo 2. Fortalecer el desarrollo integral de la familia y promover la atención multidisciplinaria de grupos prioritarios (también en 12)</p> <p>Estrategia 2.1 Brindar apoyo alimentario y orientación nutricional a grupos vulnerables y/o ayudas asistenciales a personas que por su situación emergente se ven imposibilitados de satisfacer su necesidad inmediata.</p>
11 Disminuir la pobreza urbana	<p>Desarrollo humano y social (también en 13 y 24)</p> <p>Objetivo 1. Promover la inclusión social y el desarrollo integral de la población neoleonesa, bajo el compromiso de garantizar sus derechos sociales, igualdad de género y corresponsabilidad social.</p>
12 Prevención de la violencia familiar y de comunidad	<p>Desarrollo humano y social</p> <p>Objetivo 2. Fortalecer el desarrollo integral de la familia y promover la atención multidisciplinaria de grupos prioritarios (también en 10).</p> <p>Objetivo 3. Construir un entorno digno con acceso a mejores condiciones en las viviendas e infraestructura social que promuevan la participación social y la cohesión comunitaria.</p>
13 Lograr la igualdad laboral y social de la mujer	<p>Desarrollo humano y social (también 11 y 24)</p> <p>Objetivo 1. Promover la inclusión social y el desarrollo integral de la población neoleonesa, bajo el compromiso de garantizar sus derechos sociales, igualdad de género y corresponsabilidad social.</p>
14 Potenciar el alcance y coordinación del tercer sector (OSC, fundaciones y acciones gubernamentales)	<p>Gobierno eficaz y transparencia</p> <p>Bajo el objetivo 5 y la estrategia 5.2</p> <p>Línea de Acción 5.2.5 Favorecer la profesionalización, funcionamiento y coordinación de las organizaciones de la sociedad civil, para que contribuyan al logro de los objetivos prioritarios del Estado.</p>
15 Reorganizar CONARTE y crear una instancia intersecretarial	<p>Desarrollo humano y social</p> <p>Objetivo 11. Impulsar la cultura y las artes como elementos clave para el desarrollo humano, social y económico, a través de una gestión transparente, responsable, integral e innovadora.</p>
16 Revalorizar el sector cultura y asignar un mayor presupuesto a CONARTE	
17 Fortalecer e impulsar las culturas comunitarias y de barrio para generar cohesión social y convivencia ciudadana	
18 Incorporar formación artística de calidad en educación básica pública	<p>Desarrollo humano y social (también en 3)</p> <p>Objetivo 7. Elevar la calidad educativa en el estado.</p> <p>Objetivo 8. Lograr la satisfacción plena en la vida escolar.</p> <p>Estrategia 8.7 Impulsar en los estudiantes el bienestar físico, el enriquecimiento del intelecto y la cultura.</p>
19 Generar programas de formación lectora, cultura escrita y desarrollo de habilidades artísticas	
20 Fomentar la actividad física en las escuelas	<p>Desarrollo humano y social</p> <p>Objetivo 9. Impulsar el acceso universal a la práctica deportiva bajo una visión integral e incluyente.</p>
21 Incrementar los espacios públicos para la activación física social	

Áreas de oportunidad del Plan Estratégico	Plan Estatal de Desarrollo
22 Mejorar la atracción y gestión de recursos para el desarrollo del deporte de alto rendimiento y el deporte adaptado	Desarrollo humano y social Objetivo 10. Obtener el liderazgo nacional en la formación y desarrollo de atletas de alto rendimiento.
23 Fortalecimiento de los programas que impulsen los valores universales, actitudes y reglas de convivencia	Gobierno eficaz y transparencia Objetivo 1. Promover la inclusión social y el desarrollo integral de la población neoleonesa, bajo el compromiso de garantizar sus derechos sociales, igualdad de género y corresponsabilidad social. Estrategia 1.1, línea de acción 1.1.4. Promover el desarrollo de mecanismos democráticos, la participación social y los valores cívicos (p. 58).
24 Impulso a la perspectiva de género en los programas de Gobierno, en los programas educativos y en el mercado laboral	Desarrollo humano y social (también en 11 y 13) Objetivo 1. Promover la inclusión social y el desarrollo integral de la población neoleonesa, bajo el compromiso de garantizar sus derechos sociales, igualdad de género y corresponsabilidad social.
25 Promover un programa para incidir en la mejora de la conciencia colectiva	Gobierno eficaz y transparente Objetivo 5. Impulsar la participación ciudadana como un medio para el bien común y el ejercicio de un buen Gobierno. Estrategia 5.1, línea de acción 5.1.1. Facilitar a los ciudadanos la adquisición de conocimientos y habilidades para el ejercicio de su ciudadanía (p. 64).
26 Promover el empoderamiento ciudadano	Gobierno eficaz y transparente Objetivo 5. Impulsar la participación ciudadana como un medio para el bien común y el ejercicio de un buen Gobierno. Estrategia 5.1 Coadyuvar en la formación de ciudadanos corresponsables, proactivos y comprometidos con su comunidad
27 Fortalecer los programas de participación ciudadana estatal	Gobierno eficaz y transparente Objetivo 5. Impulsar la participación ciudadana como un medio para el bien común y el ejercicio de un buen Gobierno. Estrategia 5.2 Fortalecer e incrementar los mecanismos de participación y contacto con los ciudadanos.
28 Fortalecer los mecanismos de participación a nivel municipal	Gobierno eficaz y transparente Objetivo 5. Impulsar la participación ciudadana como un medio para el bien común y el ejercicio de un buen Gobierno. Estrategia 5.1 Coadyuvar en la formación de ciudadanos corresponsables, proactivos y comprometidos con su comunidad.
29 Mejorar la calidad del aire	Desarrollo sustentable Objetivo 10. Reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera.
30 Incentivar la densificación urbana en el área metropolitana de Monterrey	Desarrollo sustentable Objetivo 1. Alcanzar un desarrollo urbano equilibrado y sustentable en toda la entidad. Objetivo 2. Mejorar la calidad de los espacios urbanos y asegurar un enfoque social incluyente.
31 Incrementar el uso del transporte público y medios no motorizados (también en 13)	Desarrollo sustentable Objetivo 5. Fortalecer y ampliar el Sistema Integrado de Transporte Metropolitano (SITME). Objetivo 6. Promover la movilidad sustentable y el desarrollo urbano orientado al transporte.
32 Asegurar el abasto del agua que garantice el desarrollo económico y social del estado	Desarrollo sustentable Objetivo 11. Asegurar la disponibilidad de agua a mediano y largo plazo.
33 Propiciar seguridad energética y una transición hacia fuentes de menor impacto.	Desarrollo sustentable Objetivo 14. Avanzar hacia un consumo de energía sustentable mediante su uso eficiente y el impulso de la tecnología de fuentes renovables.
34 Fortalecer la integración de cadenas productivas	Economía incluyente Objetivo 2. Desarrollar y fortalecer sectores con potencial económico para el estado. Estrategia 2.1. Vincular a los sectores para incrementar la competitividad.
35 Promover la competitividad e integración de mipymes	Economía incluyente Objetivo 7. Promover la formación, el desarrollo y fortalecimiento de las mipymes, emprendedores y emprendedoras.

Áreas de oportunidad del Plan Estratégico	Plan Estatal de Desarrollo
	Objetivo 8. Integrar los productos y servicios de las mipymes a las cadenas productivas.
36 Alinear las habilidades demandadas por los sectores con las ofrecidas por las instituciones educativas	Economía incluyente Objetivo 1. Fortalecer el empleo de los sectores productivos de Nuevo León. Estrategia 1.1 Desarrollar el capital humano orientándolo a elevar su competitividad y productividad, vinculándolo con la demanda del sector productivo.
37 Promover la formalización del empleo	Economía incluyente Objetivo 1. Fortalecer el empleo de los sectores productivos de Nuevo León. Estrategia 1.2 Asegurar el cumplimiento de la normatividad laboral y protección de los derechos de las personas trabajadoras, que potencie el desarrollo económico en la entidad.
38 Revisar el marco institucional para facilitar la apertura y operación de negocios.	Economía incluyente Bajo el objetivo 7 y la estrategia 7.2: Línea de acción 7.2.1 Favorecer la desregulación, simplificación y homologación para la apertura y operación de negocios.
39 Fortalecer los sistemas de tecnología e inteligencia	Procuración y administración de justicia Bajo el objetivo 5: Estrategia 5.2 Fortalecer las capacidades humanas, materiales y tecnológicas del sistema de procuración de justicia, particularmente para la operación del sistema penal acusatorio. Línea de acción 5.2.5 Implementar tecnologías para la investigación. Línea de acción 5.2.6 Adquisición y renovación del equipamiento táctico, forense y de transporte para investigación.

Nota: La congruencia entre las áreas de oportunidad del PE y el Plan Estatal de Desarrollo se observa en diferentes niveles (objetivo, estrategia, línea de acción). Cuando esta congruencia se ubica en un nivel inferior, los autores mantuvieron intencionalmente los niveles superiores para contextualizar la estrategia o línea de acción (por ejemplo, cuando la congruencia está presente en el nivel de la línea de acción, también se incluyen la estrategia y el objetivo).

Fuente: Autores.

# **3**

## **Monitoreando de los Resultados del Plan Estratégico de Nuevo León**

---

En este capítulo se abordan las respectivas funciones del Consejo Nuevo León y la administración pública estatal en relación con el monitoreo del Plan Estratégico 2015-2030. Se parte de enfoques comparativos para recomendar la aclaración del sistema de monitoreo institucional y el fortalecimiento del mandato de la administración pública estatal a este respecto. Se resalta la necesidad de incrementar los mecanismos de aseguramiento de la calidad y de control de calidad en el proceso de monitoreo. Asimismo, en el capítulo se analiza la posibilidad de que el monitoreo de los resultados se ajuste a los usuarios y genere una retroalimentación oportuna sobre el desempeño, con el fin de mejorar la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la información públicas.

---

## Introducción

Un monitoreo sólido significa que forma parte integral del ciclo de las políticas públicas; que se lleva a cabo de manera sistemática y rigurosa; que los responsables de tomar decisiones utilizan sus resultados, y que la información es de fácil acceso para el público (Lázaro, 2015<sup>[1]</sup>). A los responsables de formular políticas públicas les ofrece las herramientas y evidencia para detectar retos en esta materia, adaptar o ajustar su implementación, así como comunicar sus resultados de forma oportuna y accesible.

En Nuevo León, el monitoreo sólido puede facilitar la planeación y la toma de decisiones operativas al ofrecer evidencia para medir el desempeño y ayudar a plantear preguntas específicas que identifiquen retrasos y cuellos de botella en la implementación. Puede también fortalecer la rendición de cuentas y la información pública en relación con la puesta en marcha del Plan Estratégico, puesto que los datos sobre el uso de recursos se miden y se dan a conocer al público. Sin embargo, el sistema de monitoreo en Nuevo León, bien sea del Plan Estratégico 2015-2030 o del Plan Estatal de Desarrollo, carece de claridad para sus actores y legibilidad para los ciudadanos.

En este capítulo se abordan las respectivas funciones del Consejo Nuevo León y la administración pública estatal respecto del monitoreo del Plan Estratégico. Incluye una descripción detallada del sistema institucional vigente para el monitoreo del Plan Estratégico, desde el proceso de recolección de datos hasta la comunicación de los resultados. Se apoya en enfoques comparativos para recomendar una aclaración de este sistema y el reforzamiento del mandato de la administración pública estatal en este sentido.

En el capítulo se analiza este sistema institucional y se sugiere diversificar los indicadores del Plan Estratégico y robustecerlos para mejorar la calidad general del ejercicio de monitoreo. Desde un enfoque previsor se recomienda el desarrollo de mecanismos de aseguramiento y de control de calidad para fortalecer la credibilidad general del sistema de monitoreo.

Por último, en este capítulo se examina cómo pueden los resultados de este monitoreo ofrecer una retroalimentación oportuna sobre el desempeño ajustada a cada tipo de usuario, con el fin de mejorar la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la información.

## Aclarando el sistema de monitoreo para sustentar la presentación del Plan

### ***La definición de monitoreo incluida en la Ley de Planeación Estratégica no es exhaustiva y puede causar confusión acerca de su propósito***

En Nuevo León, el artículo 18 de la Ley de Planeación Estratégica define el monitoreo, y la evaluación, como “la medición de la efectividad y eficiencia de los instrumentos de planeación y su ejecución (Estado de Nuevo León, 2014<sup>[2]</sup>). Por tanto, esta definición no ofrece información sobre los objetivos del monitoreo ni sobre la manera en la que debe llevarse a cabo, en términos de metodología y atributos de calidad. Como se mencionó en el capítulo 1, esta definición no distingue entre monitoreo y evaluación. La misma confusión está presente en el artículo 37 del Reglamento de la Ley de Planeación.

El monitoreo y la evaluación difieren de forma sustancial. Los objetivos del primero son facilitar la planeación y la toma de decisiones operativas al ofrecer evidencia para medir el desempeño y ayudar a plantear preguntas específicas que identifiquen retrasos y cuellos de botella en la implementación. También puede fortalecer la rendición de cuentas y la información pública, puesto que los datos acerca del uso de recursos, la eficacia de los procesos de administración interna y los productos de las iniciativas de políticas públicas se miden y se divulgan. A diferencia de la evaluación, el monitoreo depende de rutinas y procesos continuos de recolección de datos. Por consiguiente, se requieren recursos para integrarlo en una infraestructura organizacional. En tanto que la evaluación de políticas públicas estudia

en qué medida puede atribuirse el resultado observado a la intervención en este ámbito, el monitoreo proporciona información descriptiva y no ofrece evidencia para analizar y comprender los vínculos de causa y efecto entre una iniciativa de políticas públicas y sus resultados (OECD, 2019<sup>[3]</sup>).

Una definición clara y exhaustiva del monitoreo contribuiría a que los actores principales de Nuevo León tuvieran un entendimiento compartido de sus objetivos y modalidades. Esto favorecería una mayor cooperación entre las partes interesadas pertinentes, no solo al eliminar la confusión respecto de la función del monitoreo frente a otras herramientas de medición del desempeño gubernamental, sino también al generar mayor conciencia entre los actores sobre el beneficio mutuo de los ejercicios de monitoreo (por ejemplo, procesos de toma de decisiones más sustentados, oferta continua de indicadores de desempeño, entre otros). Tal definición podría incluirse en el marco normativo.

### ***Aclarar las responsabilidades del monitoreo del Plan aportaría una mayor sinergia y una mejor coordinación entre el Consejo y el Ejecutivo***

Un sistema sólido de monitoreo implica, antes que nada, la presencia de un marco institucional que ofrezca: a) la base jurídica para emprender el monitoreo; b) asesoramiento a nivel macro sobre cuándo y cómo llevar a cabo el monitoreo, y c) actores institucionales con un mandato claro y con recursos asignados para supervisar o realizar el monitoreo (OECD, 2019<sup>[3]</sup>).

#### *Existe un marco jurídico para todo el gobierno en relación con el monitoreo del Plan Estratégico 2015-2030 y el Plan Estatal de Desarrollo*

Existe una base jurídica sólida para el monitoreo del Plan Estratégico 2015-2030 (PE) y del Plan Estatal de Desarrollo (PED) en Nuevo León. El artículo 18 de la Ley de Planeación Estratégica estipula que deberán realizarse labores de monitoreo y evaluación de ambos instrumentos de planeación (Estado de Nuevo León, 2014<sup>[2]</sup>). Además, la evaluación del PED también está integrada en los lineamientos. Los “Lineamientos generales del Poder Ejecutivo del estado de Nuevo León para la consolidación del presupuesto por resultados (PpR) y el sistema de evaluación del desempeño (SED)” establecen que “los organismos, entidades y tribunales administrativos deberán enviar informes trimestrales a la Secretaría, de acuerdo con las disposiciones de la misma, sobre el desempeño del ejercicio presupuestario y el avance programático” (Estado de Nuevo León, 2017<sup>[4]</sup>), lo cual debe armonizarse con los objetivos del PED (artículo 9 de los Lineamientos). Sin embargo, la calidad de estos informes trimestrales no siempre es lo suficientemente alta como para ayudar a las dependencias a dar monitoreo a las decisiones sobre gastos a lo largo de los programas presupuestarios.

De manera similar, algunos países de la OCDE han adoptado marcos jurídicos claros para el monitoreo del desempeño. Por ejemplo, en Estados Unidos, la Ley de Modernización del Desempeño y los Resultados del Gobierno de 2010 establece que el Gobierno debe definir objetivos de desempeño para todas sus entidades, y que cada organismo debe definir los objetivos sectoriales. En Canadá, en 2004 se implementó el Marco de Rendición de Cuentas sobre la Gestión para exigir cuentas a los jefes de departamento y organismos sobre la gestión del desempeño y mejorar ésta continuamente (véase el Recuadro 3.1).

### Recuadro 3.1. El Marco de Rendición de Cuentas sobre la Gestión de Canadá

El Marco de Rendición de Cuentas sobre la Gestión (MAF, por sus siglas en inglés) es una evaluación anual de las prácticas de gestión y desempeño de la mayoría de las organizaciones del Gobierno de Canadá. Se puso en práctica en 2003 para aclarar las expectativas sobre la gestión y reforzar la rendición de cuentas de los directores adjuntos de departamentos y organismos.

El MAF establece las expectativas de una gestión sólida del sector público y, de este modo, se enfoca en apoyar la rendición de cuentas de los directores adjuntos sobre su gestión, así como en mejorar las prácticas administrativas de todos los departamentos y organismos gubernamentales. El MAF se acompaña de una evaluación anual de las prácticas y el desempeño administrativos de la mayoría de los departamentos y organismos del Gobierno de Canadá, de acuerdo con los criterios del marco. Desde 2014, en las evaluaciones se utiliza una combinación de evidencia cualitativa y cuantitativa, y los resultados se presentan dentro de un contexto comparativo para facilitar la valoración comparativa entre todas las organizaciones federales.

Hoy hay siete áreas de gestión, o criterios, contra los cuales se evalúa a las organizaciones federales (véase el Cuadro 3.1). Por ejemplo, en el periodo 2017-2018, en el informe del MAF se analizó a 36 departamentos y organismos grandes y 25 pequeños en las cuatro áreas medulares de gestión. Los resultados de desempeño muestran que solo una minoría de los departamentos y organismos grandes usan de manera sistemática información sobre las mediciones de evaluación y de desempeño en las decisiones de asignación de recursos.

#### Cuadro 3.1. Áreas de Gestión (AdG) y equipos evaluados como parte del MAF

Tipo de AdG	Áreas de Gestión
AdG medulares	Gestión financiera
	Gestión de personal
	Gestión de información y de Tecnología de la información (GI/TI)
	Gestión de resultados
AdG específicas por departamento	Gestión de servicios y activos adquiridos
	Gestión de servicios
	Gestión de seguridad

El propio Marco de Rendición de Cuentas sobre la Gestión es evaluado cada cinco años por la Agencia de Auditoría y Evaluación Interna como parte del plan de evaluación quinquenal de la Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá (TBS, por sus siglas en inglés). La evaluación estudia la pertinencia, el desempeño, el diseño y la presentación del MAF 2.0.

Fuentes: Adaptado de Government of Canada (2020<sup>[5]</sup>), Treasury Board of Canada Secretariat, [www.tbs-sct.gc.ca](http://www.tbs-sct.gc.ca); OECD (2014<sup>[6]</sup>), Kazakhstan: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

Sería útil contar con un marco jurídico claro, en forma de una ley primaria acompañada de lineamientos, para destacar la importancia que el estado de Nuevo León atribuye a esta práctica, dentro del Consejo y en todo el Gobierno. Sin embargo, la presencia de una base jurídica exclusiva para el monitoreo no es suficiente. Un sistema de monitoreo sólido necesita especificar a los actores involucrados, sus mandatos, el cronograma, la metodología y las herramientas para llevar a cabo esta labor. En el caso de Nuevo León, este tipo de sistema necesitaría aclarar la articulación del monitoreo para el PE y el PED, como se hizo, por ejemplo, en Estados Unidos para la Ley de Modernización del Desempeño y los Resultados del Gobierno de 2010 (véase el Recuadro 3.2).

### Recuadro 3.2. Ley de Modernización del Desempeño y los Resultados del Gobierno de Estados Unidos

Estados Unidos emprendió reformas para mejorar el sistema de gestión del desempeño del Gobierno central, para fomentar el diálogo sobre desempeño en todo el Gobierno, y para realizar mejoras focalizadas en las iniciativas intergubernamentales de alta prioridad. En 2010, se adoptó la Ley de Modernización del Desempeño y los Resultados del Gobierno (GPRAMA, por sus siglas en inglés), con el propósito de fortalecer la eficacia del sistema para que los organismos gubernamentales informaran sobre sus avances. La GPRAMA ofrece mejores herramientas de planeación del desempeño, de gestión y de elaboración de informes que pueden ayudar a los responsables de tomar decisiones a abordar los retos actuales.

Uno de los objetivos principales de esta ley es demostrar el valor de la información sobre el desempeño y su utilidad en las decisiones de gestión. Un elemento fundamental para impulsar un esfuerzo de esta naturaleza ha sido establecer funciones de liderazgo y responsabilidades por la mejora en el desempeño para los altos directivos, haciendo suya la labor de involucrar a la fuerza laboral en un debate basado en el desempeño, así como de asumir la responsabilidad por el desempeño y los resultados del organismo.

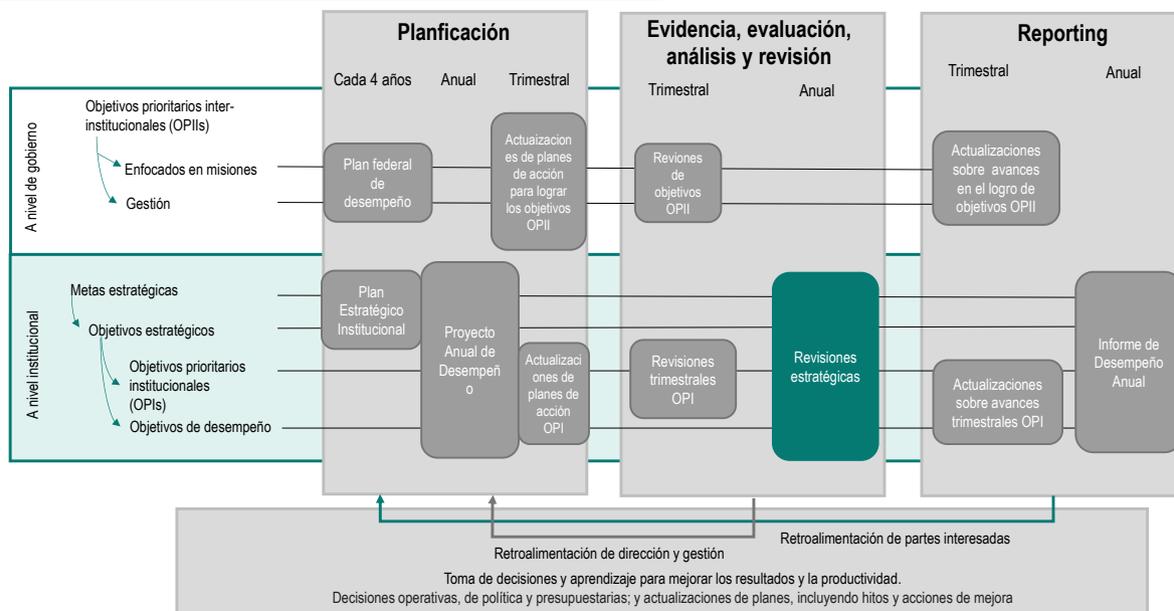
La Ley de Modernización requiere que cada organismo identifique entre dos y ocho (por lo común alrededor de cinco) Objetivos Prioritarios del Organismo (APG, por sus siglas en inglés), a partir de los cuales se prepara el Plan de Acción APG. Los APG se establecen cada dos años y cada trimestre el Director de Operaciones (usualmente adjunto) y el Director de Mejoramiento del Desempeño revisan sus resultados.

Además de los objetivos prioritarios de los organismos, cada cuatro años se establecen objetivos federales interinstitucionales prioritarios y su desempeño es evaluado cada trimestre por el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) y un Consejo de Mejoramiento del Desempeño. Por último, las metas y los objetivos estratégicos a nivel de los organismos —con base en los cuales se establecen los APG— se someten a revisiones estratégicas anuales por parte de organismos y de la OMB (véase la Gráfica 3.1).

Las revisiones estratégicas son evaluaciones anuales que resumen la información y evidencia disponibles acerca del desempeño, y que sustentan las decisiones presupuestarias, legislativas y administrativas. Los resultados iniciales de la primera ronda de revisiones son prometedores. Muchos organismos lograron identificar objetivos estratégicos con evidencia relativamente débil y, por consiguiente, detectaron áreas que requieren medidas de mejoramiento. Además, informaron que las revisiones estratégicas redujeron las incongruencias al reunir los programas para debatir temas estratégicos transversales. Asimismo, reportaron nuevas iniciativas para comenzar a armonizar las actividades con metas y objetivos estratégicos. Por otro lado, según los organismos, en su mayoría los miembros de su equipo de desempeño se involucraron e interesaron en encontrar el valor de las revisiones estratégicas.

Gráfica 3.1. Marco de desempeño de Estados Unidos

## Ciclo Federal de Gestión del Desempeño



Fuente: Basado en información de la Oficina de Administración y Presupuesto de Estados Unidos; *Implementing Strategic Reviews: A component of the GPRA Modernization Act of 2010*, Mark Bussow, líder del equipo de desempeño en la Oficina de Administración y Presupuesto de Estados Unidos (OMB), presentado en la 10ª reunión anual de OECD Senior Budget Officials Performance and Results Network.

### **Muchos actores participan en el monitoreo de los Planes y sus mandatos no son siempre explícitos**

La Ley de Planeación Estratégica asigna la responsabilidad del monitoreo del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo al Consejo, con la colaboración de “dependencias y entidades de la administración pública estatal” (Estado de Nuevo León, 2014<sup>[21]</sup>). Sin embargo, un análisis cuidadoso de la Ley y sus reglamentos indica que la función de las diversas partes interesadas y unidades dentro del centro del Gobierno no es clara en términos de sus responsabilidades en el monitoreo del PE y el PED. En cuanto al Plan Estratégico, el Consejo es responsable de la coordinación y promoción de su monitoreo, como lo establece el artículo 18 de la Ley de Planeación Estratégica. También se encarga de establecer los criterios de identificación de indicadores para monitorear el PE, monitorear sus avances mediante la recolección de los datos y documentos necesarios y comunicar los resultados del monitoreo a los ciudadanos (Estado de Nuevo León, 2014<sup>[21]</sup>).

Sin embargo, no es clara la forma en la que el Consejo debe recabar esta información, pues en realidad no implementa las políticas descritas en el Plan Estratégico. En la práctica, el CdG ha desempeñado un papel de facilitador entre el Consejo y las secretarías competentes, con el fin de reunir los datos mencionados. No obstante, ni el CdG ni las secretarías competentes tienen un mandato explícito (es decir, incluido en sus regulaciones legales) de cooperar con el Consejo a este respecto, y no tienen recursos humanos o financieros asignados para esta tarea. Adaptar las regulaciones internas de las secretarías competentes de manera que incluyan la recolección y análisis de datos para el PE facilitaría enormemente la cooperación entre estos actores.

Por otro lado, respecto del monitoreo del Plan Estatal de Desarrollo, la función de la administración pública estatal y sus dependencias se expone de manera explícita. El centro de Gobierno está a cargo de la coordinación y promoción del monitoreo del PED (artículos 14.I y 14.IV del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica), mientras que las secretarías competentes monitorean el presupuesto y los programas de sus propias entidades y le informan al CdG (artículo 14.V.e del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica).

Esta práctica de asignar el monitoreo de prioridades estratégicas al CdG también se aplica en diferentes formas en varios países de la OCDE (véase el Recuadro 3.3). El monitoreo puede ser realizado por el mismo CdG, como en Finlandia, o por unidades al interior de este con un mandato especial para hacerlo, como es el caso de la Unidad de Entregas y Resultados de Canadá.

### Recuadro 3.3. Monitoreo de las prioridades de políticas de todo el gobierno a nivel del centro de gobierno

La oficina del Primer Ministro (OPM) de Finlandia está a cargo del monitoreo del programa de gobierno. Específicamente, la unidad estratégica del OPM monitorea la implementación de cinco objetivos de política fundamentales de carácter horizontal y una reforma estructural amplia de servicios sociales y sanitarios, que forman parte de la estrategia de todo el gobierno de Finlandia. Junto con los 26 proyectos fundamentales, se da monitoreo a las áreas de política clave cada semana, a nivel del CdG, en las sesiones de estrategia gubernamental reservadas para la sensibilización situacional y el análisis basado en evidencia y previsión. Se definen con claridad los hitos de cada área y proyecto de política, y se actualizan los indicadores de cada objetivo de la estrategia de dos a cuatro veces al año.

La Unidad de Entregas y Resultados (RDU, por sus siglas en inglés) del Consejo Privado de Canadá es una institución del centro de Gobierno de Canadá que apoya al Primer Ministro en la prestación de servicios públicos. Se estableció en 2015 para contribuir al trabajo de monitorear la prestación de estos servicios, abordar los problemas de implementación de las prioridades fundamentales e informar al Primer Ministro sobre los avances. La RDU también facilita el trabajo del gobierno mediante el desarrollo de herramientas, lineamientos y actividades de aprendizaje sobre la implementación de un enfoque centrado en resultados. El enfoque en entregas y resultados de Canadá se basa en tres actividades principales: i) definir claramente los objetivos de las políticas públicas y programas (es decir ¿qué intentamos lograr?); ii) asignar mayores recursos a la planeación e implementación (es decir ¿cómo lograremos nuestras metas?), y iii) medir sistemáticamente el avance hacia los resultados deseados (es decir ¿estamos logrando los resultados deseados?, y si no es así, ¿qué ajustes haremos para lograrlo?).

Fuente: <https://www.canada.ca/en/privy-council/services/results-delivery-unit.html#toc2/>  
<https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelma-toteutus/karkihankkeiden-toimintasuunnitelma>

Esta división de labores también está sustentada en el hecho de que ciertas secretarías competentes tienen, por decreto de su organización, el mandato explícito de informar sobre la implementación del PED. Por ejemplo, el secretario de Economía es responsable de la preparación de informes de monitoreo para la implementación del Plan Estatal de Desarrollo (artículo 14.VIII del reglamento para la Secretaría de Economía y Trabajo). No existe tal disposición respecto del Plan Estratégico para ninguna de las secretarías.

En cambio, el papel del Consejo con relación al monitoreo del PED es ambiguo. De hecho, el Consejo también tiene el mandato (artículo 18 de la Ley de Planeación Estratégica) de monitorear el PED, lo que parece ocasionar la duplicación de esta función entre el Consejo y el CdG (véase el Cuadro 3.2).

**Cuadro 3.2. Mandatos de los actores principales del sistema de monitoreo del PE y del PED**

	Coordinar y promover el monitoreo	Recopilar datos	Analizar datos	Reportar datos	Usar datos
<b>PLAN ESTRATÉGICO 2015-2030</b>					
Consejo Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Centro de gobierno	No	No	No	No	Sí
Secretarías competentes	No	No	No	No	No
<b>PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2016-2021</b>					
Consejo Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Centro de gobierno	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Secretarías competentes	No	No	No	No	No

Fuente: (Estado de Nuevo León, 2014<sub>[2]</sub>); (Estado de Nuevo León, 2014<sub>[7]</sub>); (Secretaría de Economía y Trabajo, 2016<sub>[8]</sub>); (La Secretaría de Educación, 2017<sub>[9]</sub>); (Coordinación Ejecutiva De La Administración Pública Del Estado, 2018<sub>[10]</sub>)

Las superposiciones y las posibles brechas en los mandatos de los principales actores del sistema de monitoreo provocan una complejidad innecesaria y falta de incentivos para la colaboración. El monitoreo y los procesos de recolección de datos correspondientes a menudo implican complejas cadenas de mando compartidas por todas las partes interesadas, quienes no siempre ven los beneficios inmediatos del ejercicio de monitoreo. Por consiguiente, aclarar los mandatos mediante mecanismos formales, como leyes y reglamentos, puede ser una herramienta importante que ayude a que los gobiernos creen incentivos para la participación de estos actores en dicho ejercicio.

En el caso de Nuevo León, ni el CdG ni las secretarías competentes tienen el mandato explícito de informar al Consejo sobre los programas del Plan Estratégico, ni tienen recursos asignados para hacerlo. De tal forma, sin una delimitación oficial de las funciones y del alcance del sistema de monitoreo (es decir, del PE y del PED) en Nuevo León, el ejercicio de monitoreo se vuelve complejo, potencialmente menos eficaz y puede generar tensiones innecesarias.

Por esta razón, podría ser útil actualizar el marco regulatorio para aclarar las diferentes funciones de cada parte interesada, confiriendo un mandato jurídico explícito a cada una y especificando sus respectivas responsabilidades (recolección de datos, análisis de datos, uso de datos, coordinación y promoción del monitoreo, diseño de lineamientos para el monitoreo, entre otras). También podrían actualizarse los reglamentos internos de las secretarías y sus dependencias para aclarar su función en el monitoreo de los planes. Al hacerlo, es importante separar claramente las funciones de coordinación y promoción, que lleva a cabo el CdG, de la recolección, el análisis y el uso de datos que desempeñan las secretarías, con el fin de evitar que los incentivos se desdibujen entre estos actores.

#### *La metodología y las herramientas de monitoreo del PE no están bien definidas*

Por otra parte, Nuevo León no tiene lineamientos a nivel macro (documentos, políticas) sobre cuándo y cómo llevar a cabo el monitoreo, aunque el artículo 19 de la ley estipula que el informe de monitoreo y evaluación debería generarse anualmente. Por ejemplo, no ahonda en cómo debe prepararse ese informe. Al crear obligaciones claras sin los lineamientos adecuados, el marco institucional se desdibuja.

Lo que es más importante, la ley y su reglamento de apoyo no delimitan la existencia de un sistema de monitoreo más allá de la elaboración de un informe anual. En particular, faltan los siguientes elementos:

- La frecuencia esperada de la recolección de datos para cada nivel de indicador (indicadores de impacto o de resultados del PE o indicadores de resultados o de producto del PED).
- La gobernanza y el calendario del diálogo sobre desempeño entre las secretarías competentes, el CdG y el Consejo, es decir, qué actores se reúnen para debatir qué temas, con qué frecuencia y con qué propósito.
- Los criterios bajo los cuales se deben escalar ciertos asuntos a un nivel más alto en la toma de decisiones (por ejemplo, del nivel de una secretaría al nivel de CdG), así como la manera de monitorear las decisiones.

Pese a la falta de procesos legalmente definidos, se ha desarrollado un proceso informal, tanto para la preparación del informe anual como para el diálogo sobre desempeño infra anual, entre el Consejo y la administración pública estatal. Este proceso se ha llevado a cabo plenamente desde la adopción del Plan Estratégico.

El Consejo encabeza el proceso del informe de monitoreo; las comisiones reciben y revisan la información pertinente de las secretarías competentes y generan las recomendaciones correspondientes. El CdG coordina la relación entre diferentes secretarías y el Consejo (y sus comisiones), al solicitar y recabar información sobre las secretarías, en representación del Consejo. Las secretarías responden a las recomendaciones del Consejo en un documento oficial que se envía al Poder Legislativo. En la Gráfica 3.2 se presenta una vista esquemática de este proceso.

### Gráfica 3.2. Proceso de elaboración del informe anual sobre el Plan Estratégico



Nota: Esta es una visión esquemática del proceso, el cual no siempre se ha seguido a cabalidad. Por ejemplo, en 2018, el Consejo no recibió respuesta por parte del CdG respecto de la evaluación.

Fuente: Autores.

Antes de 2018, no existía un procedimiento estandarizado para la elaboración del informe de monitoreo en todas las comisiones; no fue sino hasta la segunda evaluación que el Consejo intentó armonizar los procedimientos al estandarizar los cuestionarios enviados a las secretarías y los procedimientos de verificación cruzada.

Asimismo, se desarrolló un sistema informal, por medio del cual la administración pública estatal informa al Consejo —y a cada comisión temática en particular— con una periodicidad inferior a la anual. En esta práctica, los métodos de trabajo entre las comisiones han sido muy heterogéneos, ya que cada comisión decide, de forma más o menos colaborativa con la administración pública estatal, el número de reuniones por año, el nivel y el tipo de información que esperan recibir y los posibles productos de dichas reuniones. Por ejemplo, la subcomisión de Educación no realizó reunión alguna en 2018.

A consecuencia de este sistema informal, la calidad de los intercambios entre la administración pública estatal y el Consejo ha residido frecuentemente en la existencia de relaciones personales de confianza

entre los secretarios y los miembros de las comisiones, y no en métodos de trabajo y mandatos sólidos y claros. Además, la falta de herramientas estandarizadas para la recolección y el análisis de datos ha implicado que el producto que se persigue en las sesiones de monitoreo entre las comisiones y los secretarios no solo sea heterogéneo, sino algunas veces poco claro. Esto puede generar una falta de incentivos para colaborar, en especial por parte de las secretarías competentes, las cuales no tienen un mandato explícito ni recursos asignados para hacerlo.

*Aclarar el sistema, la metodología y las herramientas de monitoreo permitiría una mayor cooperación y coordinación entre el Consejo y la administración pública estatal, así como el uso de los resultados del monitoreo.*

La evidencia obtenida a partir del monitoreo puede usarse para perseguir tres objetivos principales (OECD, 2019<sup>[3]</sup>):

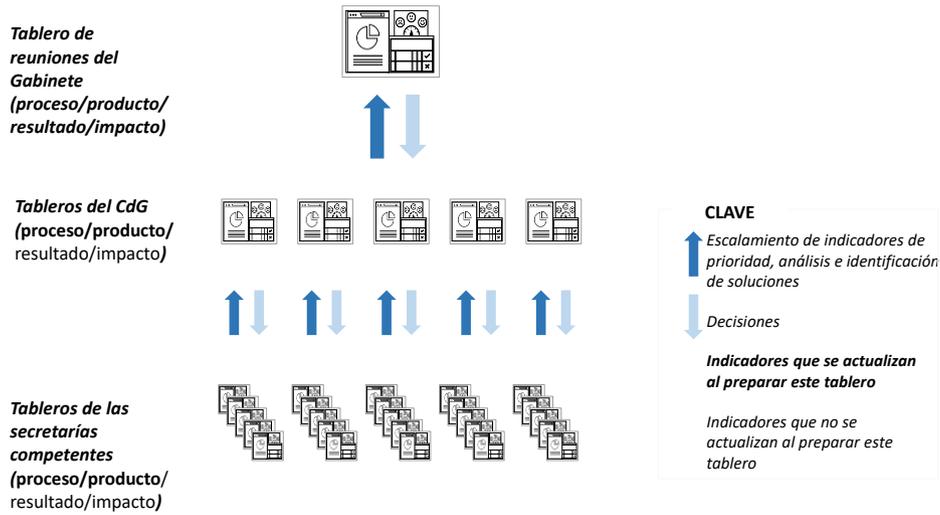
- Contribuir a la toma de decisiones operativa, al ofrecer evidencia para medir el desempeño y formular preguntas que identifiquen retrasos y cuellos de botella en la implementación.
- Fortalecer la rendición de cuentas en relación con el uso de recursos, la eficacia de los procesos de gestión internos o los productos de una determinada iniciativa de políticas públicas.
- Contribuir a la transparencia al informar a ciudadanos y partes interesadas sobre si las iniciativas del Gobierno están generando los resultados esperados.

Cada uno de estos objetivos implica utilizar los datos del monitoreo de una manera distinta. En primer lugar, para que la evidencia obtenida a partir del monitoreo sirva como herramienta de gestión, debe estar incorporada en un diálogo sobre desempeño que se lleve a cabo de manera periódica y lo suficientemente frecuente como para permitir a los profesionales y a los responsables de tomar decisiones identificar los problemas de implementación, determinar las limitaciones de los recursos y adaptar sus esfuerzos o recursos con el fin de resolverlas. Este ejercicio deberá relacionarse estrechamente con la puesta en marcha y la gestión de políticas públicas. En el caso de Nuevo León, el ejercicio debería realizarse en el seno de la administración pública estatal, idealmente entre los órdenes más altos del centro de Gobierno y en los órdenes operativos de las dependencias.

Nuevo León tiene un Plan Estratégico y un Plan Estatal de Desarrollo. Dada la pluralidad de los marcos estratégicos, es importante asegurarse de que los procesos de monitoreo se simplifiquen y se armonicen para reducir al mínimo la carga adicional que representa cada estrategia (Vági and Rimkute, 2018<sup>[11]</sup>). En consecuencia, es importante aclarar que la administración pública estatal debería dirigir este diálogo sobre desempeño respecto del PE y el PED, de manera simultánea. Dada la naturaleza más estratégica del PE, el diálogo sobre desempeño para este podría tener lugar cada dos años, dependiendo de la teoría del cambio de cada objetivo estratégico y de la disponibilidad de la información. En el contexto de este diálogo, es posible identificar dos funciones importantes: una función promotora y de coordinación, la cual puede ser realizada de manera natural por el centro de Gobierno, y una función de recopilación, análisis y uso de datos, la cual puede ser responsabilidad de las secretarías competentes.

Este diálogo sobre desempeño podría centrarse en los planes de acción —como se recomienda en el capítulo 2—, para supervisar, cada tres meses, a nivel de las secretarías, las líneas de acción (procesos) y las estrategias (productos) que son comunes al PE y al PED.<sup>1</sup> Este diálogo crearía un incentivo para que las secretarías competentes resolvieran los problemas de implementación a nivel técnico y sectorial, mediante un proceso gradual de escalamiento. Si el problema continúa sin resolverse después de dos trimestres, podría turnarse al CdG dos veces al año para que se tome una decisión. Por último, cualquier problema de implementación que requiera coordinación entre las distintas secretarías y movilización de recursos adicionales, debería turnarse a las reuniones del gabinete cada año (véase la Gráfica 3.3).

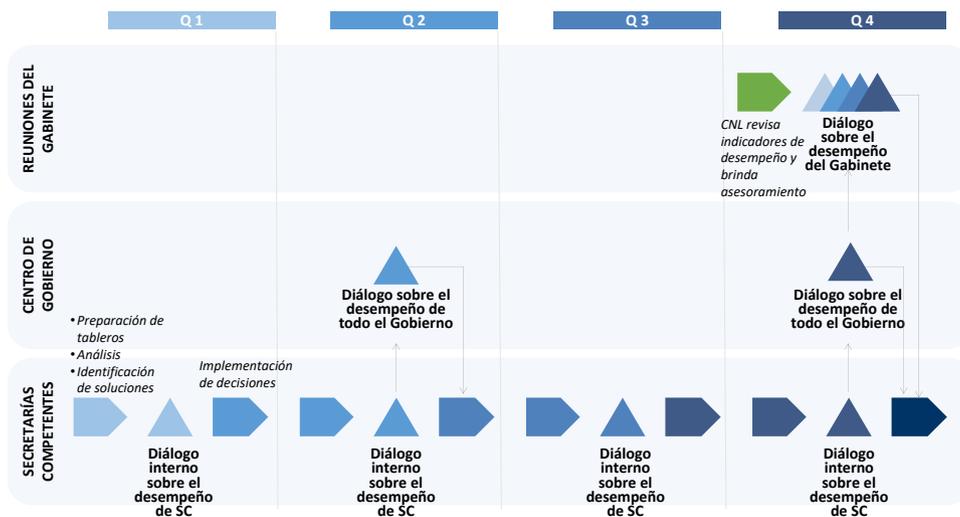
Gráfica 3.3. Articulación de diferentes niveles de los tableros de indicadores



Fuente: Autores.

Estas reuniones de gabinete pueden ser también una oportunidad para actualizar y analizar los indicadores de resultados y de impacto incluidos en el PE y en el PED. En efecto, es importante vincular los indicadores de procesos y de productos con el avance de los indicadores de resultados y de impacto, para así poder monitorear realmente los logros y no solo las actividades (The World Bank, 2017<sup>[12]</sup>). Gráfica 3.4 muestra este proceso en el transcurso de un año. La siguiente sección de este capítulo se enfocará en la pertinencia y la calidad de los indicadores.

Gráfica 3.4. Diálogo sobre desempeño propuesto entre las secretarías competentes, el CdG y las reuniones de gabinete



Fuente: Autores.

Como se mencionó, la evidencia obtenida a partir del monitoreo puede servir también como herramienta para mantenerse como responsable ante las partes interesadas respecto de la implementación del Plan Estratégico. Para ello, al preparar la reunión anual del gabinete sobre el PED y el PE, la administración

pública estatal y el Consejo podrían realizar un estudio en colaboración de los indicadores de los planes, el cual se presentaría al gabinete. Dicho estudio puede basarse en las cuatro sesiones de diálogo sobre el desempeño que se realizan cada año y llevarse a cabo de manera conjunta por las secretarías estatales y las comisiones del Consejo, con el propósito de analizar la información que se presentará al gabinete, así como permitir al Consejo actuar como un grupo de expertos para la administración. Ciertamente, al intentar interpretar los datos y entender las brechas en la implementación, la administración podría solicitar asesoría por parte del Consejo. El Consejo podría aprovechar este estudio para ofrecer a la administración pública estatal diferentes opiniones acerca de las brechas de implementación identificadas durante el diálogo sobre desempeño. Por último, dado el carácter multi-actor del Consejo, también podría apoyar al gabinete en la implementación, cuando sea pertinente y posible.

Con el fin de efectuar el diálogo sobre el desempeño y contribuir a una mejor rendición de cuentas, la administración pública estatal podría considerar cargar y actualizar los indicadores del PED y del PE en un tablero. Este tablero incluiría información sobre la implementación de plan de acción recomendado en el capítulo 2, así como la de los indicadores de resultados y de impacto del PE y el PED, pero solo los indicadores del plan de acción se actualizarán trimestralmente; los del PED y el PE pueden actualizarse una vez al año o cuando haya información disponible. Los tableros de monitoreo están concebidos como herramientas de gestión y toma de decisiones y, por consiguiente, ofrecen una descripción del desempeño que permite identificar y analizar las brechas de implementación y sus posibles soluciones. Para desarrollar estos tableros, la administración pública estatal podría utilizar una variedad de buenas prácticas. Por ejemplo, los actuales consejeros ciudadanos, que pertenecen al sector privado podrían compartir sus mejores prácticas con los funcionarios públicos, respecto de la preparación de los tableros y las estrategias de monitoreo.

Además, las comisiones quizá deseen aclarar sus métodos de trabajo para llevar a cabo esta revisión anual. En particular, el Consejo podría elaborar una guía para los comisionados y sus secretarías técnicas con el fin de definir la agenda de las sesiones de revisión, el papel de las comisiones, las herramientas que podrían utilizar y la forma como se tomarán las decisiones respecto de esta revisión anual (véase en los capítulos 4 y 5 un análisis más general sobre los métodos de trabajo de las comisiones).

Por último, la evidencia obtenida a partir del monitoreo sirve para fomentar la transparencia, sobre todo, en la comunicación con los ciudadanos. El centro de Gobierno podría decidir elaborar un comunicado sobre el PE. Este comunicado, el cual podría actualizarse cada tres años, reemplazaría al actual informe "híbrido" de monitoreo y evaluación elaborado anualmente por el Consejo. Se diseñaría principalmente como herramienta de comunicación (para mayor información sobre este folleto, véase la sección sobre el uso de la evidencia obtenida a partir del monitoreo). Además, es importante comunicarse con mayor periodicidad con los ciudadanos, principalmente mediante un sitio web actualizado que muestre la información sobre el monitoreo del PED y el PE (para mayor información acerca de esta recomendación, véase la sección sobre el fomento del uso del monitoreo).

## Fomentando la calidad del monitoreo

### ***La recolección de datos de calidad es primordial para generar evidencia sólida obtenida a partir del monitoreo***

Tener acceso a datos sólidos y confiables es un componente esencial en la creación de un sistema de monitoreo basado en resultados. Los datos deben ser no solo técnicamente sólidos, válidos, verificables y políticamente factibles, sino también transparentes y libres de influencia indebida (Zall, Ray and Rist, 2004<sup>[13]</sup>).

*La falta de un marco sistemático que vincule indicadores y áreas de oportunidad en el PE dificulta su monitoreo*

El desarrollo de indicadores de desempeño, su punto de referencia y sus objetivos, es una etapa importante en el proceso de desarrollo de estrategias. Si bien el artículo 9 de la Ley de Planeación Estratégica define, entre las responsabilidades del Consejo, el establecimiento de criterios para los indicadores de monitoreo y evaluación, no parece haber un marco explícito y sistemático para su diseño.

En primer lugar, falta una conexión sistemática entre cada apartado del Plan Estratégico y los indicadores, lo cual dificulta que los actores monitoreen los avances en términos de aspiraciones, áreas de oportunidad y líneas estratégicas (véase el Cuadro 3.3). Aunque las comisiones identificaron un conjunto de indicadores, estos no se presentan de manera que indiquen claramente su conexión con los elementos del Plan Estratégico (áreas de oportunidad, líneas o iniciativas estratégicas). Todos los indicadores para las comisiones y subcomisiones están agrupados en un cuadro al final de la sección relativa a esta área temática. Algunas subcomisiones<sup>2</sup> han introducido indicadores que no pueden vincularse de forma directa o indirecta con un área de oportunidad o una iniciativa o línea estratégica.

Por otra parte, no todas las comisiones han definido indicadores. Por ejemplo, cuatro subcomisiones<sup>3</sup> de la Comisión de Desarrollo Humano no han definido indicador alguno, lo que sugiere que no hay manera de que sus miembros monitoreen y evalúen el éxito de las metas de política pública establecidas en esa parte del Plan Estratégico. De igual manera, la Comisión de Desarrollo Económico es la única que ha definido indicadores para las áreas de oportunidad prioritarias y líneas estratégicas: 40% de las áreas de oportunidad no tienen indicadores pertinentes para ellos.

**Cuadro 3.3. Falta de un marco unificado para el diseño de indicadores**

Comisión	Subcomisión	Aspiración	Ejes estratégicos	Áreas de oportunidad	Áreas de oportunidad prioritarias	Indicadores	Líneas e iniciativas estratégicas	Indicadores	Proyectos estratégicos
Desarrollo humano	Educación	1	3	11	5	4	12	NA	4
	Salud	1	4	17	4	NA	15	14	7
	Desarrollo Social	1	4	14	5	9	15	NA	6
	Arte y Cultura	1	3	10	5	NA	17	NA	3
	Deportes	1	3	5	3	NA	11	NA	1
	Valores	1	3	9	3	NA	10	NA	1
	Participación ciudadana	1	3	4	3	NA	10	NA	2
Desarrollo sustentable	.	1	4	15	5	8	38	NA	8
Desarrollo económico	.	1	4	7	5	NA	8	4	3
Seguridad y justicia	.	1	6	16	5	13	39	NA	5
Gobierno eficaz y transparencia	.	1	4	10	5	NA	15	5	5

Fuente: Autores.

Por tanto, será esencial vincular de manera explícita cada indicador con un área de oportunidad (objetivo estratégico, como se recomendó en el capítulo 2), sobre todo visualmente en el documento de la estrategia, para así aclarar la estructura de monitoreo del Plan Estratégico. El Consejo debería emprender este ejercicio.

Un análisis de este tipo también señala que algunos indicadores de producto pudieran haber sido vinculados con objetivos a nivel de resultados. Sería preferible mantenerse, en la medida de lo posible, concentrado en los resultados en un marco orientado al desempeño (véase el ejemplo sobre Escocia en el Recuadro 3.4).

### Recuadro 3.4. El Marco Nacional de Desempeño de Escocia

El Marco Nacional de Desempeño de Escocia propone un Propósito a cumplir por la sociedad escocesa. Para ayudar a lograr este Propósito, el marco establece Resultados Nacionales que reflejen los valores y aspiraciones de los ciudadanos de Escocia, los cuales, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, ayudan a registrar los avances en la reducción de la desigualdad. Los Resultados Nacionales incluyen:

- “Tenemos una economía globalmente competitiva, emprendedora, incluyente y sostenible”, respecto de la economía escocesa.
- “Somos saludables y activos”, respecto de la salud
- “Respetamos, protegemos y cumplimos los derechos humanos y vivimos libres de discriminación”, respecto de los derechos humanos.

Cada Resultado Nacional tiene un conjunto de 81 indicadores a nivel de resultados, que se actualizan con periodicidad para informar al Gobierno sobre la forma en la que su administración actúa en términos del Marco. En el sitio web Equality Evidence Finder del gobierno escocés se cuenta con un tablero de datos donde los ciudadanos pueden acceder a información sobre estos indicadores.

Fuente: Scottish Government (2020<sup>[14]</sup>), *National Performance Framework*, <https://nationalperformance.gov.scot/>

*El Plan Estratégico y los planes de acción se beneficiarían con la identificación de indicadores sólidos y políticamente factibles*

Monitorear una política, un programa o un proyecto público, como el Plan Estratégico 2015-2030 o los planes de acción, implica identificar indicadores que sean:

- Sólidos, es decir, metodológicamente fuertes.
- Políticamente factibles, es decir, que corresponden a una variable observable que captura la dirección prevista del cambio y que son competencia del actor a cargo de la implementación.

En primer lugar, los indicadores del Plan Estratégico 2015-2030 no siempre son sólidos. Para que ofrezcan información a los responsables de tomar decisiones acerca del curso de acción que se debe tomar para lograr los objetivos de políticas previstos, deberían acompañarse de información que permita interpretarlos adecuadamente. Por ello, sin importar su tipología, todos los indicadores deberían presentarse de manera que ofrezcan información suficiente:

- Descripción del indicador: nombre, unidad de medida, fuente de información y fórmula.
- Responsable del indicador: institución, departamento o autoridad responsable de la recopilación de datos.
- Frecuencia de la recolección de datos y la actualización del indicador.
- Referencia que sirve de punto de partida para medir los avances.
- Resultado objetivo o esperado.

La mayoría de los indicadores del Plan Estratégico se expresan de manera explícita, como lo demuestra el hecho de que las comisiones optaron por presentar los indicadores en un cuadro que a menudo incluye información sobre la fuente de datos, el punto de referencia y los valores objetivo. Sin embargo, algunos indicadores no tienen un punto de referencia o una fuente responsable de la recolección de datos. Los indicadores tampoco indican de manera explícita la institución o persona responsable de recopilar datos y actualizar el indicador.

Además, no todos los indicadores elegidos para el Plan Estratégico se adaptan al enfoque RACER (véase en el Recuadro 3.5 una explicación de estos criterios).

### Recuadro 3.5. Indicadores de evaluación de acuerdo con el enfoque RACER

La calidad de un indicador dependerá de su propósito, de la naturaleza de la política pública o programa que se propone monitorear y del desarrollo y madurez del sistema general de monitoreo del desempeño. Sin embargo, a la hora de definir indicadores, no hay principios universales a seguir. Un ejemplo de un marco de referencia de calidad para la evaluación de indicadores es el enfoque RACER (por el acrónimo en inglés), utilizado por el Índice para una Mejor Regulación [*Better Regulation Index*], entre otros. De acuerdo con este enfoque, los indicadores deben ser:

- **Pertinentes:** fuertemente vinculados con los objetivos que se pretenden alcanzar. No deberían ser demasiado ambiciosos y deberán medir el concepto correcto.
- **Aceptados** por el personal y las partes interesadas: es necesario definir bien la función y las responsabilidades del indicador.
- **Confiables** para los no expertos: fáciles de interpretar y sin ambigüedades. Los indicadores deberán ser tan sencillos y sólidos como sea posible. De ser necesario, podría tener que utilizarse indicadores compuestos, como calificaciones del país, indicadores de bienestar, pero también calificaciones de instituciones e instrumentos financieros. Estos a menudo consisten en datos agregados usando valores de peso fijos predeterminados. Dado que pueden resultar difíciles de interpretar, deberían utilizarse para evaluar solo el contexto general.
- **Fáciles (de monitorear)** (por ejemplo, la recopilación de datos debe poder hacerse a un costo bajo): su medición, basada, en tanto sea posible, en los datos subyacentes disponibles, no debe imponer una carga excesiva a los beneficiarios, las empresas ni los ciudadanos.
- **Sólidos** (no ser sujetos a manipulación) (por ejemplo, carga administrativa: si el objetivo es reducir las cargas administrativas para las empresas, las cargas quizá no se reduzcan, sino se desplazan de las empresas a la administración pública): confiables, con validez estadística y analítica y, en la medida de lo posible, acordes con los estándares y metodologías reconocidos a nivel internacional.

Fuente: (DG NEAR, 2016<sup>[15]</sup>)

Por ejemplo, no todos los indicadores provienen de fuentes públicas o confiables. El Plan Estratégico también contiene indicadores que se fundamentan en gran medida en datos estadísticos nacionales e internacionales (véase en el Recuadro 3.6 una descripción detallada de los tipos de datos de monitoreo). Sin embargo, la información de este tipo es más apropiada para los indicadores de impacto de largo plazo y de contexto, para los cuales, los cambios subyacentes son menos certeros que para los indicadores de resultados (DG NEAR, 2016<sup>[70]</sup>). Los datos administrativos y los datos recabados como parte de la

implementación de una intervención por lo general son más adecuados para los indicadores de proceso, de producto y de resultados intermedios, como los que se encuentran en el Plan Estatal de Desarrollo.

### Recuadro 3.6. Fuentes posibles de información utilizadas en el monitoreo

Llevar a cabo un monitoreo de calidad requiere información de calidad, la cual puede provenir de diversas fuentes (como se señala posteriormente); cada una de las cuales tiene fuerzas y debilidades. Combinar diferentes fuentes de información ofrece la posibilidad de maximizar la calidad de esta, así como de liberar ideas pertinentes para el monitoreo.

- **Información administrativa:** Este tipo de información por lo general se recaba mediante sistemas administrativos gestionados por departamentos o secretarías gubernamentales, y usualmente atañe a grupos enteros de personas, comunidades y empresas que están relacionadas con una política pública en particular. Algunos ejemplos de esta información administrativa son los datos sobre vivienda y los registros fiscales. Debido a que la información administrativa ya se recaba y cubre muestras de gran tamaño, es una fuente rentable en costo y tiempo para los ejercicios de monitoreo. Además, puesto que dicha información consiste, más que nada, en datos de monitoreo de actividades, transacciones y finanzas, no padece los mismos escollos de calidad relacionados con los datos reportados por los mismos participantes. Sin embargo, la información administrada puede ser limitada en términos de alcance (por ejemplo, exclusión de quienes no participan, ninguna información socioeconómica sobre los participantes, entre otros). Por otra parte, ya que los sistemas de recopilación de información administrativa son descentralizados, la calidad subyacente de los datos puede variar entre los distintos departamentos o secretarías gubernamentales.
- **Información estadística:** este tipo de información se usa comúnmente en la investigación, y corresponde a los datos del censo o, de manera más general, a la información de una determinada población recabada mediante encuestas nacionales o internacionales. La información de encuestas es una fuente flexible e integral para los ejercicios de monitoreo, ya que las encuestas pueden diseñarse para registrar una amplia gama de indicadores socioeconómicos y pautas de conducta pertinentes para la política en cuestión. Sin embargo, la recolección de datos para encuestas requiere muchos recursos, y la calidad de esta información depende del diseño de la encuesta y de quienes la contesten. Por ejemplo, la calidad de los datos de la encuesta puede verse afectada por el sesgo de deseabilidad social y la mala memoria de quienes responden.
- **Macrodatos:** Este tipo de información es ampliamente definida como “una colección de grandes volúmenes de datos” (UN Global Pulse, 2016<sup>[71]</sup>); a menudo es generada de forma continua y digital por tecnologías inteligentes en plataformas del sector privado, y refleja el comportamiento y la actividad de las personas. Tiene la ventaja de recibirse en volumen y variedad mayores y, por esta razón, representa un método rentable para asegurar una muestra de gran tamaño y la recolección de información de grupos de difícil acceso. Además, las técnicas de análisis de los macrodatos (por ejemplo, procesamiento y detección de lenguaje natural) pueden ayudar a identificar patrones antes no detectados y a mejorar los resultados de los ejercicios de monitoreo. No obstante, este tipo de información presenta también muchos retos, como la comparabilidad temporal (los macrodatos frecuentemente provienen de terceros, cuyos métodos de recolección de datos no siempre son consistentes en el tiempo), tráfico no humano por Internet (información generada por *bots* de Internet), sesgo de selección (aun si la muestra es grande, no necesariamente representa a la población entera), entre otros.

Fuentes: (UN Global Pulse, 2016<sup>[16]</sup>); (Innovations for Poverty Action, 2016<sup>[17]</sup>); (Results for America, 2017<sup>[18]</sup>)

De igual manera, la frecuencia con la que se recaban algunos indicadores no es pertinente para el mandato de monitoreo anual del Consejo. Tal es el caso de la Subcomisión de Desarrollo Social, que propone un indicador para “Mujeres en situación de violencia de pareja” que utilice información de la “Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, INEGI)”, la cual solo se recaba cada cinco años.<sup>4</sup> Como resultado, 23% de los indicadores no pudieron recolectarse en 2018.

Además, los indicadores actuales identificados para el Plan Estratégico no son suficientemente factibles en términos políticos, es decir no ofrecen información pertinente y oportuna para la toma de decisiones relacionada con la implementación del Plan Estratégico. Algunos indicadores del Plan Estratégico miden acciones que no competen a las responsabilidades y el control del Poder Ejecutivo, lo cual significa que no son factibles ni pertinentes. De hecho, si el Poder Ejecutivo implementa el Plan Estratégico, sus acciones específicas quedarán, por consiguiente, bajo la jurisdicción de esta rama del Gobierno. Sin embargo, la Comisión de Seguridad y Justicia incluyó áreas de oportunidad e indicadores (por ejemplo, “Duración de casos no judicializados”) que son responsabilidad del Poder Judicial.

Asimismo, algunos indicadores propuestos en el Plan Estratégico no tienen alcance a nivel estatal. Por ejemplo, la Subcomisión de Salud utiliza información de salud de la OCDE para sus indicadores, la cual se recaba a nivel nacional y, por tanto, puede no reflejar directamente el trabajo que Nuevo León ha desempeñado en esa área. Sin embargo, en algunos casos, los indicadores sustitutos pueden ser de utilidad cuando no existan indicadores a nivel estatal. Este es el caso, por ejemplo, de los indicadores de la zona metropolitana, los cuales cubren el 90% de la población de Nuevo León.

*El Consejo podría considerar identificar una combinación de indicadores para monitorear mejor el Plan Estratégico*

El Consejo Nuevo León podría considerar identificar indicadores para el Plan Estratégico que combinen indicadores de impacto y de contexto, que estén disponibles a nivel estatal, calculados con base en información estadística nacional e internacional —por ejemplo, en colaboración con el INEGI—, así como indicadores de resultados calculados a partir de información administrativa o, incluso, información de encuestas de percepción específicas. Por ejemplo, esos indicadores podrían tomarse de la Encuesta Nacional sobre el Impacto y la Calidad del Gobierno que prepara el INEGI cada dos años (INEGI, 2019<sup>[19]</sup>) (véase el Recuadro 3.7). De hecho, mientras los indicadores de producto no deberían utilizarse para medir resultados e impactos, los indicadores de contexto e impacto poco comunican sobre los instrumentos de políticas para alcanzar los objetivos de largo plazo relacionados con los objetivos estratégicos. Por el contrario, identificar resultados inmediatos, los cuales responden con bastante rapidez a los cambios en los sistemas de políticas pero pueden vincularse con objetivos de largo plazo, resultaría provechoso para el monitoreo del Plan Estratégico (Acquah, Lisek and Jacobzone, 2019<sup>[20]</sup>).

### Recuadro 3.7. Tipología de los indicadores

Una tipología clásica de indicadores de gobierno abierto distingue entre los indicadores siguientes:

- Los indicadores de contexto, cuando se considera al sector público como un sistema abierto, pueden monitorear factores externos, como tendencias socioeconómicas, pero incluir también medidas de políticas de otros gobiernos u organismos supranacionales. Idealmente, un sistema de MyE integral debería incluir indicadores para monitorear la existencia y el desarrollo de factores ambientales y de contexto que puedan influir en la gobernanza de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto.
- Los indicadores de procesos se refieren al vínculo entre insumo y producto, es decir las actividades que usan recursos y generan un producto. En el contexto de la gobernanza de

estrategias e iniciativas de gobierno abierto, estos indicadores podrían incluir el plazo para la creación de la oficina a cargo de la coordinación de dichas estrategias e iniciativas o el tiempo asignado para su diseño.

- Los indicadores de procesos se refieren al vínculo entre insumo y producto, es decir las actividades que usan recursos y generan un producto. En el contexto de la gobernanza de estrategias e iniciativas de gobierno abierto, estos indicadores podrían incluir el plazo para la creación de la oficina a cargo de la coordinación de dichas estrategias e iniciativas o el tiempo asignado para su diseño.
- Los indicadores de producto se refieren a la cantidad, el tipo y la calidad de los productos que se derivan de los insumos asignados. Los indicadores de producto se refieren a metas y objetivos operativos. Por ejemplo, en el contexto de esta área de política, pueden referirse a la existencia de una ley sobre acceso a la información o a la existencia de cursos de formación para funcionarios públicos sobre la implementación de los principios de gobierno abierto.
- Los indicadores de resultados y de impacto se refieren a los objetivos (estratégicos) de intervención de las políticas públicas. En un contexto de políticas públicas, los efectos deseados a menudo se relacionan con un grupo o región objetivo, pero también pueden tener que ver con el funcionamiento interno de una administración. Los efectos pueden ocurrir o esperarse con diferentes intervalos de tiempo después de la intervención de políticas. A menudo los términos *resultado* e *impacto* se usan juntos para referirse a ellos. La diferencia se basa en el orden cronológico: resultado suele referirse a efectos de corto plazo, e impacto a efectos de largo plazo. En este ámbito, dichos indicadores podrían ser la proporción de servidores públicos que están conscientes de la estrategia de gobierno abierto o el número de quejas de ciudadanos respecto de las decisiones de políticas públicas.

Fuente: (OECD, 2020<sub>[21]</sub>)

El Consejo podría considerar aplicar el enfoque RACER para evaluar en qué medida el indicador podría sustentar la toma de decisiones.<sup>5</sup> Debería incluir representantes de las distintas partes interesadas, quienes durante la implementación tienen la responsabilidad de recabar, analizar y reportar datos (DG NEAR, 2016<sub>[15]</sub>). Cada indicador, cualitativo y cuantitativo, debe corresponder a una fuente existente, bien sea estadística o administrativa.

Además, para monitorear los planes de acción, la administración pública estatal podría considerar identificar indicadores de procesos, sobre todo mediante fuentes administrativas. De hecho, para este tipo de información y monitoreo, las autoridades deberían orientarse hacia flujos regulares de información, idealmente a un costo administrativo mínimo, de manera automática. La administración pública estatal podría considerar someter estos indicadores a revisión y comentarios por parte del Consejo Nuevo León, para beneficiarse de la opinión y conocimientos expertos de un mayor número de actores.

### ***El análisis de la información debe ser el idóneo***

#### *El informe anual actual no está bien dirigido a su audiencia*

Aunque la recolección de datos es esencial para el monitoreo, no es suficiente en sí misma; para que sustente la toma de decisiones y sirva como herramienta de comunicación para el público, la información tiene que analizarse (Zall, Ray and Rist, 2004<sub>[13]</sub>). De hecho, el análisis de la información que sirve como columna vertebral del ejercicio de monitoreo debe ser ajustado a las necesidades, focalizado y pertinente (OECD, 2018<sub>[22]</sub>).

Ciertamente, es importante identificar los tipos de usos de la información obtenida del monitoreo (demostrar, convencer, señalar responsabilidades, involucrar a las partes interesadas, entre otros). El análisis de la información no puede orientarse con eficacia sin una definición clara de su(s) audiencia(s) y de los tipos de preguntas que esta(s) pueda(n) formular acerca de los hallazgos. Por lo común, hay dos tipos de usuarios del monitoreo y reporte de información:

- Usuarios externos: ciudadanos, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones profesionales, académicos, profesionales, donantes financieros, entre otros. Por lo general desean información de fácil acceso, que se proporcione con una estructura y lenguaje sencillos, textos concisos y lo más gráfica posible.
- Usuarios internos: el Congreso, el Gobierno, las secretarías, directivos y personal operativo y, en Nuevo León, el Consejo. Se interesan más en información estratégica relacionada con el avance general hacia los objetivos y metas, y querrán entender los retos que se hayan presentado en su implementación; requerirán las indicaciones de acción necesarias como respuesta a los hallazgos de información. Por otra parte, cuanto más alto sea el nivel de toma de decisiones, más información se agregará y centrará en resultados (OECD, 2018<sup>[22]</sup>).

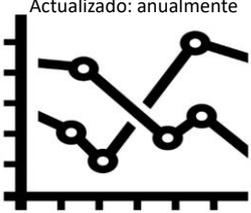
En la actualidad, estos tipos de usuarios no están claramente diferenciados en el informe anual de monitoreo, debido a que el propósito de este es servir como herramienta de transparencia de comunicación con los usuarios externos (se publica en el sitio web) y como herramienta de rendición de cuentas y toma de decisiones para usuarios internos (por ejemplo, el informe se envía al Congreso).

*Diferenciar claramente entre los tres tipos distintos de ejercicios de monitoreo ofrecerá información más adecuada para los fines deseados*

Diferenciar con claridad entre los tres tipos de ejercicios de monitoreo (el diálogo sobre desempeño, la revisión conjunta y el informe anual sobre el PED) permitiría realizar análisis más adecuados para los fines de cada situación. En la siguiente sección sobre el fomento del uso de la evidencia obtenida a partir del monitoreo se estudiará con mayor detalle la mejor forma de comunicar la información del monitoreo a usuarios externos.

Si bien el diálogo sobre desempeño y la revisión conjunta son ejercicios dirigidos a un público interno, necesitan de cualquier forma presentar la evidencia obtenida a partir del monitoreo de manera que sustente la toma de decisiones (por ejemplo, enfocarse en los retos de la implementación estratégica, explicarlo mediante un análisis y proponer soluciones). Un tablero de monitoreo sólido podría incluir al departamento u organismo a cargo de su actualización, la frecuencia en la que se actualizan los indicadores relevantes, así como el análisis y el plan de acción (o las soluciones propuestas) en caso de que se identifiquen brechas en la implementación. Finalmente, el tablero podría identificar si el tema debe o no escalarse a un nivel de toma de decisión más alto (véase en la Gráfica 3.3 el proceso propuesto de diálogo sobre desempeño). La Gráfica 3.5 muestra un ejemplo de este tipo de tablero.

### Gráfica 3.5. Crear tableros de fácil acceso para monitorear el PE y el PED

Principales secretarías responsables: Última actualización: _____		Escalamiento: <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No														
<b>OBJETIVO:</b> _____																
<b>PRINCIPAL IMPACTO/INDICADOR DE RESULTADO</b> Actualizado: anualmente 		<b>ESTRATEGIA PERTINENTE DEL PLAN DE ACCIÓN</b> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>ANÁLISIS</th> <th>PLAN DE ACCIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Indicador 1 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral</td> <td><input type="text"/></td> <td><input type="text"/></td> </tr> <tr> <td>Indicador 2 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral</td> <td><input type="text"/></td> <td><input type="text"/></td> </tr> </tbody> </table>			ANÁLISIS	PLAN DE ACCIÓN	Indicador 1 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>	Indicador 2 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>				
	ANÁLISIS	PLAN DE ACCIÓN														
Indicador 1 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>														
Indicador 2 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>														
<table border="1"> <thead> <tr> <th>ANÁLISIS</th> <th>PLAN DE ACCIÓN PROPUESTO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><input type="text"/></td> <td><input type="text"/></td> </tr> </tbody> </table>		ANÁLISIS	PLAN DE ACCIÓN PROPUESTO	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<b>ESTRATEGIA PERTINENTE DEL PLAN DE ACCIÓN</b> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>ANÁLISIS</th> <th>PLAN DE ACCIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Indicador 1 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral</td> <td><input type="text"/></td> <td><input type="text"/></td> </tr> <tr> <td>Indicador 2 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral</td> <td><input type="text"/></td> <td><input type="text"/></td> </tr> </tbody> </table>			ANÁLISIS	PLAN DE ACCIÓN	Indicador 1 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>	Indicador 2 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>
ANÁLISIS	PLAN DE ACCIÓN PROPUESTO															
<input type="text"/>	<input type="text"/>															
	ANÁLISIS	PLAN DE ACCIÓN														
Indicador 1 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>														
Indicador 2 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>														
		<b>ESTRATEGIA PERTINENTE DEL PLAN DE ACCIÓN</b> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>ANÁLISIS</th> <th>PLAN DE ACCIÓN</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Indicador 1 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral</td> <td><input type="text"/></td> <td><input type="text"/></td> </tr> <tr> <td>Indicador 2 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral</td> <td><input type="text"/></td> <td><input type="text"/></td> </tr> </tbody> </table>			ANÁLISIS	PLAN DE ACCIÓN	Indicador 1 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>	Indicador 2 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>				
	ANÁLISIS	PLAN DE ACCIÓN														
Indicador 1 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>														
Indicador 2 SC responsable: _____ Recurrencia: trimestral	<input type="text"/>	<input type="text"/>														

Fuente: Autores.

De manera general, la información incluida en los tableros deberá analizarse y presentarse en una forma que sea (OECD, 2018<sub>[22]</sub>):

- De fácil acceso, en tanto que la información es suministrada con una estructura y un lenguaje sencillos, y con información gráfica.
- Focalizada, en tanto que la información proporcionada se limite a los aspectos más importantes, como objetivos, metas y actividades, y en que esté vinculada con el logro de un propósito (resultados/impactos). Por esta razón, es importante que los informes sobre la implementación del plan de acción incluyan información estratégica (resultado/impacto) y también operativa (proceso/producto), aun cuando el tema principal de la reunión sea el monitoreo del plan de acción.
- Pertinente, en tanto que solo deben analizarse los puntos que requieren tomar una decisión o que afrontan cuellos de botella en su implementación, para evitar saturar al lector con información que no sea fundamental. Solo debe proporcionarse información que ayude a los responsables de tomar decisiones a gestionar la implementación de la estrategia y las decisiones clave sobre políticas públicas. De ser posible, los informes deberían incluir explicaciones sobre resultados deficientes e identificar los pasos tomados o previstos para resolver problemas.

#### **Monitoreo de calidad: aseguramiento y control de calidad**

Calidad quiere decir información y análisis confiables, oportunos y pertinentes. Hay tres formas principales para velar por que la información y el análisis sean de calidad: asegurar la capacidad, desarrollar aseguramiento de la calidad y gestionar el control de calidad.

*La administración pública estatal necesita actualizar su capacidad de monitoreo del Plan*

Establecer un sistema de monitoreo que pueda generar información y análisis confiables, oportunos y pertinentes requiere competencias y capacidades, las cuales pueden definirse como “la totalidad de las fortalezas y los recursos disponibles dentro de la maquinaria gubernamental. Se refiere a los sistemas organizacionales, estructurales y técnicos, así como a las competencias individuales que crean e

implementan políticas públicas en respuesta a las necesidades del público, congruentes con la orientación política” (OECD, 2008<sup>[23]</sup>). En particular, son fundamentales dos tipos de habilidades:

- Habilidades analíticas para identificar indicadores, revisar y analizar información, y formular juicios o conclusiones (Zall, Ray and Rist, 2004<sup>[13]</sup>).
- Habilidades de comunicación para estructurar informes y tableros de monitoreo de forma que sean atractivos para el usuario final (OECD, 2018<sup>[22]</sup>).

Con el fin de tener las habilidades y capacidades necesarias, los sistemas de monitoreo requieren una cantidad importante de administradores y personal técnico capacitado en análisis de datos, ciencias de la información, comunicación y, al menos, tecnología de la información básica (Zall, Ray and Rist, 2004<sup>[13]</sup>). Estos tres elementos se basan en la disponibilidad de recursos (humanos y financieros) destinados específicamente para la función de monitoreo. Estos se han enmarcado en varios casos pertinentes como “unidades de ejecución” o “unidades de implementación de políticas” y a menudo se localizan en el centro del Gobierno. Sin embargo, en la actualidad, la administración pública estatal no cuenta con estos recursos para monitorear el Plan Estratégico.

Un primer paso para el fortalecimiento de las capacidades de la administración pública estatal puede ser establecer unidades especiales de presentación de informes en cada una de las secretarías competentes, quienes estarían a cargo de recabar y analizar la información en el contexto del diálogo sobre desempeño. Además, el centro de gobierno quizá desee fortalecer sus habilidades de análisis y comunicación con una unidad de ejecución específica con el fin de ofrecer apoyo metodológico y orientación a las secretarías competentes en la preparación de reportes de monitoreo de impacto.

*Podrían desarrollarse mecanismos de aseguramiento de la calidad junto con el control de calidad actual*

En la actualidad, la información recabada para el reporte de monitoreo está sujeta a una auditoría realizada por una organización contable privada. Esta forma de control de calidad (es decir, examinar el producto final) sirve para otorgar garantía de la validez y la confiabilidad de la información utilizada para el monitoreo, es decir, que el sistema de recopilación de información es congruente en tiempo y espacio (validez) y que mide los niveles de desempeño reales y previstos (confiabilidad).

Sin embargo, el aseguramiento de la calidad (examina el proceso) también es importante. Algunos países han desarrollado mecanismos para garantizar que el monitoreo se lleve adecuadamente, es decir, que el proceso de recopilación y análisis respete determinados criterios de calidad. Para lograrlo, elaboraron lineamientos que sirven para imponer cierta uniformidad a este proceso (Zall, Ray and Rist, 2004<sup>[13]</sup>). En el Recuadro 3.8 se explora, con mayor detalle, la diferencia entre aseguramiento de la calidad y control de calidad.

### Recuadro 3.8. Aseguramiento de la calidad y control de calidad en el monitoreo

En primer lugar, algunos países desarrollaron mecanismos de aseguramiento de la calidad para garantizar que el monitoreo se lleve a cabo de manera adecuada; es decir, que el proceso de monitoreo de una política pública respete determinados criterios de calidad. Para lograrlo, los países elaboraron estándares de calidad para el monitoreo. Dichos estándares y lineamientos son útiles para imponer cierta uniformidad en el proceso de monitoreo para todo el Gobierno (Picciotto, 2007<sup>[24]</sup>). En tanto que algunos gobiernos pueden optar por elaborar un estándar, otros pueden considerar más apropiado adoptar diferentes enfoques, según los distintos usos que se le dé a la información (van Ooijen, Ubaldi and Welby, 2019<sup>[25]</sup>). Las actividades de depuración de datos o la automatización de los procesos de recopilación de datos también pueden considerarse mecanismos de aseguramiento de la calidad. Algunos países han invertido en el uso de inteligencia artificial y aprendizaje automático para identificar la información que se desvía de los niveles de calidad establecidos (van Ooijen, Ubaldi and Welby, 2019<sup>[25]</sup>).

Nota: en varios países también se han desarrollado mecanismos de control de calidad, los cuales garantizan que la recolección y análisis de información se realice de manera adecuada para cumplir con los criterios de calidad predeterminados. Si bien los mecanismos de aseguramiento de la calidad buscan asegurar la credibilidad sobre cómo se lleva a cabo la evaluación (el proceso), las herramientas de control de calidad aseguran que el producto final del monitoreo (la información sobre el desempeño) cumpla determinados estándares de calidad. Ambos son elementos fundamentales para asegurar la solidez del sistema de monitoreo (HM Treasury, 2011<sup>[78]</sup>). Los mecanismos de control de calidad pueden operar mediante auditorías, como en Nuevo León. En las iniciativas de control de calidad también pueden incluirse los enfoques que buscan transmitir la información del desempeño o someterla al escrutinio público, en tanto que múltiples ojos examinan la información y posiblemente confirmen su calidad (van Ooijen, Ubaldi and Welby, 2019<sup>[25]</sup>).

Fuente: (van Ooijen, Ubaldi and Welby, 2019<sup>[25]</sup>); (Picciotto, 2007<sup>[24]</sup>)

En Nuevo León, pueden ser útiles dos tipos de lineamientos. La administración pública estatal podría emitir lineamientos para aclarar los métodos de trabajo y las herramientas que apoyarán la realización del diálogo sobre desempeño. En particular, dichos lineamientos podrían especificar los procesos de aseguramiento de la calidad, con el fin de fortalecer la calidad de los datos recabados en el contexto de este ejercicio de monitoreo que realizarán todas las secretarías competentes. De igual manera, estos lineamientos deben apuntar a aclarar los criterios para escalar asuntos desde el nivel de la secretaría competente hasta el nivel del CdG, con el fin de armonizar el proceso en todo el Gobierno.

### Fomentando el uso de los resultados del monitoreo

El principal objetivo de construir un sistema de monitoreo es utilizar un sistema para medir los resultados en términos de desempeño y ejecución. En otras palabras, generar resultados emanados del monitoreo no tiene sentido si la información no llega a los usuarios adecuados de manera oportuna, de forma que la retroalimentación sobre el desempeño pueda servir para mejorar la toma de decisiones pública, la rendición de cuentas y la información a los ciudadanos.

## Comunicar los resultados a los ciudadanos

*Para mantener la rendición de cuentas y el compromiso con los ciudadanos por parte del sector público, es importante seguir publicando el informe anual de monitoreo y poner la información a disposición en las plataformas de Avanza NL*

Darle mayor publicidad a los resultados del monitoreo puede aumentar la presión sobre los responsables de tomar decisiones para implementar y dar monitoreo de manera más sistemática a las recomendaciones, al tiempo que se confiere a los ciudadanos la responsabilidad del impacto de las políticas públicas y el uso de los fondos públicos.

El informe de monitoreo del Plan Estratégico se publica cada año en la plataforma en línea del Consejo ([www.conl.mx/evaluacion](http://www.conl.mx/evaluacion)). De igual manera, el informe gubernamental sobre el Plan Estatal de Desarrollo puede consultarse en el sitio web del Gobierno de Nuevo León, lo cual constituye un primer paso para brindar información al público. Sin embargo, el informe de monitoreo actual no es de fácil acceso debido a su extensión. El informe incluye un resumen ejecutivo, que es una herramienta útil para difundir mensajes esenciales a los ciudadanos. No obstante, el resumen ejecutivo consta de más de diez páginas, separa las principales conclusiones de las recomendaciones correspondientes y no describe los temas importantes que hayan surgido durante la implementación del Plan Estratégico. Un resumen ejecutivo más corto y contundente causaría mayor impacto en las partes interesadas y el público en general. Además, a diferencia del “Informe de gobierno” anual, el informe del monitoreo no es muy gráfico.

En general, el formato y el cronograma del comunicado sobre el avance del Plan Estratégico podría revisarse para adaptarlo mejor a su uso principal previsto: llegar a una audiencia más amplia e informar a una diversidad de actores sobre el avance en la implementación del Plan Estratégico, con base en indicadores de resultados tangibles y viables. En esa medida, el centro de Gobierno podría optar por elaborar un comunicado sobre el Plan Estratégico, el cual podría actualizarse a mediados y al final de cada mandato gubernamental, es decir, cada tres años. El comunicado reemplazaría al informe de monitoreo y evaluación actual realizado por el Consejo y se diseñaría sobre todo como una herramienta de comunicación, por lo que debería tener un resumen claro y acompañarse de mensajes claros para la prensa.

El Consejo también conformó una plataforma en línea, ahora en construcción, cuyo objetivo es ofrecer información actualizada sobre la evaluación de los indicadores del Plan Estratégico. Para asegurar actualizaciones oportunas y un uso mínimo de recursos adicionales, la administración pública estatal podría actualizar la plataforma directamente. La plataforma podría centrarse en los indicadores del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo, con el fin de garantizar una comunicación más focalizada en los objetivos que conciernen y afectan a los ciudadanos. De manera importante, los indicadores que define el Plan Estatal de Desarrollo deberían armonizarse con los del Plan Estratégico y reflejar la teoría de cambio subyacente. Esto podría mostrarse en plataformas similares a las creadas por otros estados mexicanos, como MIDE Jalisco (véase el Recuadro 3.9). Por consiguiente, debería buscarse que Avanza NL se mantenga tan fácil de usar y actualizada como sea posible.

### Recuadro 3.9. MIDE Jalisco: Buena práctica de presentación transparente de información sobre monitoreo

MIDE Jalisco es una estrategia de monitoreo exhaustiva del Estado de Jalisco, operada por su Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, y que involucra a 35 entidades y organismos ejecutivos del estado. Facilita el monitoreo dinámico y periódico de los indicadores cuantitativos concernientes a las metas del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo. Este mecanismo de monitoreo

contiene 27 indicadores de impacto de largo plazo sobre el desarrollo del estado, 133 indicadores que miden el impacto directo de mediano plazo en la población, así como 194 indicadores que contienen información de corto y mediano plazo sobre la implementación de programas y políticas públicas. MIDE Jalisco tiene información que data de 2006 sobre la mayoría de los indicadores.

Además de ser una plataforma bien coordinada, interinstitucional y centralizada para el monitoreo, el instrumento de planeación estratégica MIDE Jalisco representa una buena práctica para comunicar de manera eficaz a las partes interesadas los resultados del monitoreo. La razón es que MIDE Jalisco está hospedada en una plataforma en línea, donde académicos, periodistas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y público en general pueden acceder a los indicadores como datos de código abierto. Por otra parte, ya que estos indicadores se actualizan al menos una vez al mes (y con mayor frecuencia si la fuente de información lo permite), los actores pertinentes pueden acceder a los resultados del monitoreo en tiempo real (o casi real). De tal manera, este sistema fomenta la participación ciudadana y la rendición de cuentas. La primera es facilitada también por el Consejo Ciudadano de MIDE Jalisco, el cual permite la colaboración entre servidores públicos, expertos y ciudadanos para mejorar la selección de indicadores y el establecimiento de objetivos.

Fuentes: (Estado de Jalisco, 2020<sup>[26]</sup>) (Elmqvist et al., 2018<sup>[27]</sup>) (OECD/CAF/ECLAC, 2018<sup>[28]</sup>)

*La administración pública estatal y el Consejo podrían considerar desarrollar estrategias de comunicación para incrementar la conciencia pública y la participación en el Plan*

Además del comunicado y la plataforma Avanza NL, el Consejo y la administración pública estatal podrían desarrollar otras herramientas de comunicación para llegar a una audiencia más amplia. Estas podrían incluir estrategias de redes sociales, boletines centrados en las acciones del Consejo y editoriales en periódicos locales (World Bank, 2017<sup>[68]</sup>), como el boletín, los medios de comunicación social y la columna editorial que el Consejo tiene en el medio local Verificado. Podría ser útil para este fin que el Consejo destinara una parte de su presupuesto anual a la comunicación.

Otra forma de incrementar la participación del público en el Plan Estratégico y su monitoreo sería recabar retroalimentación periódica sobre el Plan Estratégico y su implementación mediante una encuesta dirigida a la población en general, los líderes empresariales y las organizaciones de la sociedad civil. Esta encuesta podría realizarse en colaboración con el INEGI y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2019<sup>[19]</sup>), con experiencia en la realización de encuestas de opinión sobre temas similares. Sería conveniente ofrecer incentivos a algunas ONG para asegurarse de que esto pueda publicarse.

**Asegurar la utilización de los resultados del monitoreo en la toma de decisiones**

*Aumentar el impacto de los resultados del monitoreo requerirá desarrollar una descripción del desempeño centrada en abordar las inconsistencias en la implementación*

Si bien preparar el análisis del monitoreo idóneo es importante, ya que da a los usuarios acceso rápido y fácil a resultados claros del monitoreo, estos no se reflejan sistemáticamente en un mejor uso de los resultados en la toma de decisiones. De hecho, es fundamental que la evidencia obtenida a partir del monitoreo se presente de manera convincente para su audiencia. Los tableros de monitoreo deberían incluir una descripción del desempeño, interpretando y utilizando los resultados (The World Bank, 2017<sup>[12]</sup>) para entender las brechas en la implementación y proponer acciones correctivas de política, de manera que se genere una descripción congruente e impactante. Para crear tal descripción, es necesario filtrar la información pertinente y centrar la información presentada en los cuellos de botella más apremiantes o en las reformas con el mayor potencial de impacto. Los datos sin procesar deberían acompañarse de

mensajes clave, conclusiones y rutas de acción sugeridas (por ejemplo, indicadores) (Zall, Ray and Rist, 2004<sup>[13]</sup>).

*Incrementar la participación de los actores en el desarrollo de los indicadores del Plan es fundamental para el monitoreo y la implementación*

Por otra parte, involucrar a las partes interesadas en el diseño del sistema de monitoreo puede elevar la legitimidad de la evidencia obtenida y, finalmente, generar un mayor impacto en la toma de decisiones. De hecho, la evidencia cruzada entre países muestra que es importante crear un sentido de identificación y gestionar el cambio en los sectores público y privado al buscar implementar un programa de transformación tan ambicioso (The World Bank, 2017<sup>[12]</sup>). Involucrar a los actores internos y externos en la definición de los indicadores puede mejorar su calidad, ya que las partes interesadas algunas veces pueden tener una mejor perspectiva para identificar qué dimensiones de cambio deberían obtener la mayor atención (DG NEAR, 2016<sup>[15]</sup>), es decir, qué indicadores de producto miden mejor el avance de la cadena de causalidad (resultado/impacto).

El propio Consejo tiene la finalidad de involucrar a las partes interesadas. Sin embargo, la supervisión del Consejo en la definición de los indicadores del Plan Estratégico podría haber sido más fuerte.<sup>6</sup> Revisar el Plan Estratégico podría ser una oportunidad para el Consejo de modificar los indicadores, con el fin de generar aceptación entre los encargados de la implementación, dentro y fuera de la administración (mediante la composición del propio Consejo). De igual manera, la administración pública del estado (cada secretaría o entidad) podría considerar solicitarle asesoría al Consejo al seleccionar los indicadores para la implementación del plan de acción, con el fin de asegurar que haya una visión común sobre cómo poner en práctica el Plan Estratégico y el Plan Estatal del Desarrollo.

*Monitorear los resultados implica crear circuitos de retroalimentación para institucionalizar el uso de los resultados del monitoreo*

Las organizaciones formales y los mecanismos institucionales constituyen una base sólida para el uso de la evidencia en las políticas públicas y la toma de decisiones (Results for America, 2017<sup>[18]</sup>). Los mecanismos que facilitan la creación de circuitos de retroalimentación entre el monitoreo y la implementación de políticas públicas pueden incorporarse ya sea:

- En el propio proceso de monitoreo, por ejemplo, mediante el ciclo de desempeño (donde se debate la evidencia del desempeño, a nivel de la secretaría competente o a nivel del CdG).
- Mediante la incorporación de los hallazgos sobre el desempeño en otros procesos, por ejemplo, el ciclo de elaboración de políticas públicas, la evaluación anual del desempeño de los altos directivos del sector público, el ciclo presupuestario o los debates en el Congreso.

Como se comentó en la sección “Aclarar el sistema de monitoreo”, entablar un diálogo sobre desempeño podría permitir a los profesionales y a los responsables de tomar decisiones utilizar la evidencia obtenida a partir del monitoreo para identificar problemas de implementación y limitaciones, y adecuar sus esfuerzos y recursos para resolverlos. En especial, vincular los objetivos estratégicos con los objetivos de desempeño individual es fundamental para incentivar resultados en la administración pública estatal, particularmente a nivel de los altos directivos y líderes del sector público. Es necesario asegurar la participación de los funcionarios gubernamentales, como los titulares de organismos o departamentos, y asegurar que su organización contribuya al logro de los resultados intergubernamentales de alta prioridad, como el Plan Estratégico. Por ejemplo, en Chile se han utilizado incentivos colectivos e individuales para fomentar el desempeño del sector público en consonancia con los objetivos estratégicos (véase en el Recuadro 3.10 una explicación más detallada de este sistema).

### Recuadro 3.10. Los sistemas de monitoreo chilenos y sus respectivos incentivos para el desempeño Chile

El sistema de monitoreo chileno tiene tres actores principales: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Desarrollo Social y los ministerios competentes. El sistema está compuesto por cuatro subsistemas que monitorean los siguientes elementos:

- El formulario H: un documento que acompaña al Proyecto de Presupuesto y consta de indicadores de desempeño que incluyen información cualitativa sobre bienes y servicios públicos. Es responsabilidad del Ministerio de Hacienda.
- Monitoreo del programa con el objetivo de dar monitoreo a la ejecución de este y medir los avances hacia el logro de los objetivos. Es responsabilidad del Ministerio de Hacienda.
- Monitoreo de programas sociales. Es responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social.
- Indicadores de Gestión Interna, que se enfocan en los procesos y procedimientos internos.

En paralelo, hay tres mecanismos importantes para crear incentivos por el desempeño:

- El Programa de Mejoramiento de la Gestión, que otorga bonos a los servidores públicos que alcancen objetivos específicos.
- Convenios de desempeño colectivo, que estimulan el trabajo en equipo dentro de unidades de trabajo, orientado a los objetivos institucionales anuales.
- Convenios de desempeño individual, que establecen objetivos estratégicos de gestión para cada servidor público.

Fuente: (Irrarrazaval and Ríos, 2014<sup>[29]</sup>)

Entre otros usos de los resultados del monitoreo se encuentran el uso de información para evaluaciones, el apoyo a iniciativas estratégico y de planeación de largo plazo al proveer información de referencia y comunicación con el público (véase lo dicho anteriormente). Además, la información de monitoreo generada mediante el diálogo sobre desempeño podría utilizarse para alimentar el ciclo presupuestario. Puesto que el diálogo sobre desempeño debería vincularse con el monitoreo de los programas presupuestarios (véase la sección “Aclarar el sistema de monitoreo” y como estos se vinculan mediante el plan de acción), la evidencia resultante de este ejercicio podría brindar al Congreso información útil sobre la eficiencia y la eficacia del gasto presupuestario mediante revisiones de gasto. Según la información obtenida de la encuesta sobre presupuesto y gasto público (OECD, 2007<sup>[30]</sup>), las revisiones de gastos son una herramienta ampliamente utilizada en los países de la OCDE como parte del ciclo presupuestario, y pueden sustentarse con información del monitoreo (Robinson, 2014<sup>[31]</sup>) (Smismans, 2015<sup>[32]</sup>) (The World Bank, 2017<sup>[12]</sup>). Finalmente, la evidencia obtenida a partir del monitoreo puede utilizarse en el ciclo presupuestario mediante prácticas presupuestarias basadas en resultados, como se muestra en el Recuadro 3.11.

### Recuadro 3.11. Principales modelos de presupuesto basado en resultados

La OCDE ha identificado cuatro modelos principales de presupuesto, lo que refleja las diferentes fortalezas de los vínculos entre la evidencia sobre resultados y el presupuesto basado en resultados:

- **Relativo a la presentación:** en este los productos, los resultados y los indicadores de desempeño se presentan por separado a partir del documento principal del presupuesto.
- **Sustentado en los resultados:** incluye métricas de desempeño en el documento del presupuesto, e implica la reestructuración de dicho documento sobre la base de los programas. Esta es la forma de presupuesto basado en resultados que han adoptado muchos países de la OCDE.
- **Basado en resultados de gestión:** es una variante del presupuesto sustentado. Se enfoca en los impactos y los cambios de gestión en el comportamiento organizacional, que se logran mediante el uso combinado del presupuesto y la información relativa al desempeño.
- **Basado en resultados directos:** establece un vínculo directo entre los resultados y los recursos, lo que usualmente implica mecanismos de tipo contractual que relacionan directamente las asignaciones presupuestarias con el logro de resultados.

Fuente: (OECD, 2018<sup>[33]</sup>)

## Recomendaciones

### ***Aclarando el sistema de monitoreo para apoyar una mejor ejecución de los planes:***

- Adoptar una definición exhaustiva de monitoreo para establecer un entendimiento común de sus objetivos y modalidades dentro del sector público. Tal definición podría redactarse de la siguiente forma:
  - El monitoreo es un proceso rutinario de recolección de datos y análisis de estos para identificar brechas en la implementación de una intervención pública. Los objetivos del monitoreo son facilitar la planeación y la toma de decisiones operativa al ofrecer evidencia para la medición del desempeño y ayudar a formular preguntas específicas para identificar retrasos y cuellos de botella en la implementación. Puede también fortalecer la rendición de cuentas y la información pública, ya que la información relativa al uso de recursos, la eficacia de los procesos de gestión interna y los productos de iniciativas de políticas se mide y se publica.
- Aclarar las funciones de los actores clave, incluidos el Consejo y la administración pública estatal.
  - Esto requiere actualizar la Ley de Planeación Estratégica y su reglamento, y dictar un mandato jurídico explícito a cada uno de los actores, para clarificar sus respectivas responsabilidades: recabar información, analizar información, utilizar información, coordinar y fomentar el monitoreo, elaborar lineamientos para el monitoreo, entre otras.
  - Actualizar las regulaciones internas de las secretarías y sus entidades, con el fin de aclarar su función en el monitoreo del Plan Estratégico.
- Aclarar, por ejemplo mediante lineamientos, los diferentes sistemas de monitoreo, incluidos los actores involucrados, el cronograma, la metodología y las herramientas de monitoreo, para cada tipo de objetivo principal que persigue el monitoreo:
  - Toma de decisiones operativa (i).

- Rendición de cuentas con relación al uso de recursos, la eficiencia de los procesos de gestión interna o los productos de una determinada iniciativa de políticas públicas (ii).
- La información ofrecida a los ciudadanos y partes interesadas, sobre si las actividades realizadas por el Gobierno están dando los resultados esperados (iii).
- Establecer un diálogo sobre desempeño dentro de la administración pública estatal, con el fin de mejorar la toma de decisiones a nivel de las secretarías competentes y del centro de Gobierno (CdG), respecto del PE y el PED, simultáneamente.
  - Cada tres meses, centrar este diálogo sobre desempeño en el plan de acción para monitorear las líneas de acción (procesos) y las estrategias (productos) comunes para el PE y el PED, a nivel de secretarías competentes (por consiguiente, al mismo tiempo que las secretarías competentes monitorean sus programas presupuestarios).
  - Identificar criterios comunes para escalar el tema al CdG si, después de dos trimestres, los problemas de implementación identificados no se han resuelto.
  - Plantear problemas de implementación que requerirían coordinación intersecretarial y movilización de recursos adicionales en las reuniones del gabinete una vez al año.
- Realizar una revisión anual de los objetivos del PED y el PE de manera conjunta entre las comisiones temáticas del Consejo y las secretarías. Hacer que cada secretaría presente una versión preliminar de la información y los análisis que serán presentados en las reuniones de gabinete para esta revisión, y que los comisionados ofrezcan posibles percepciones sobre por qué se ha avanzado o no en algunos indicadores, y apoyar en la implementación, cuando sea pertinente y posible.
- Elaborar un folleto comunicativo sobre el EP. El folleto, que podría actualizarse cada tres años por la administración pública estatal, reemplazaría el informe de monitoreo y evaluación actual realizado por el Consejo, y podría ser designado, principalmente, como una herramienta de comunicación.
- Armonizar las herramientas y los métodos de trabajo utilizados por la administración pública estatal y el Consejo, con el fin de monitorear el PED y el PE.
  - Diseñar un tablero para el diálogo sobre desempeño, el cual incluya información concerniente a la implementación del plan de acción, así como a los indicadores de resultado y de impacto del PE y el PED (véase en la Gráfica 3.5 un ejemplo del tablero). Para elaborar estos tableros, la administración pública estatal podría basarse en diversas buenas prácticas. Por ejemplo, los actuales consejeros ciudadanos que pertenecen al sector privado podrían compartir sus mejores prácticas con los servidores públicos, en relación con la preparación de tableros y estrategias de monitoreo.
  - Elaborar lineamientos para la comisión y sus secretarías técnicas sobre cómo llevar a cabo la revisión anual del desempeño, para aclarar la agenda de las sesiones de revisión, el papel de las comisiones, las herramientas que puedan utilizar y cómo se deberían tomar las decisiones.

### ***Promoviendo la calidad del monitoreo***

- Aclarar la congruencia entre los indicadores y los apartados del Plan Estratégico.
- Vincular de manera explícita cada área de oportunidad prioritaria con al menos un indicador de resultado e impacto. Una sola área de oportunidad podría relacionarse con varios indicadores, siempre y cuando estos últimos estén vinculados entre ellos, siguiendo esta lógica causal:
  - Diversificar el tipo de indicadores utilizados para medir el logro de las áreas de oportunidad y prioridad, con el fin de registrar todos los aspectos medulares de cada objetivo de política.

- Considerar incluir, junto a cada área de oportunidad prioritaria, los indicadores pertinentes a nivel de producto (y sus objetivos de largo plazo) del Plan Estatal de Desarrollo, para aclarar la lógica causal de los indicadores.
- Fortalecer la solidez de los indicadores del Plan Estratégico.
  - Considerar identificar los indicadores políticamente factibles y los indicadores de impacto y contexto calculados sobre la base de información estadística nacional e internacional.
  - Incluir, para cada indicador, información básica clave, junto con puntos de referencia y objetivos, con el fin de facilitar su monitoreo y evaluación.
  - Evaluar la solidez de los indicadores contra el modelo RACER y reemplazar los indicadores que no cumplan con los criterios.
- Proporcionar un análisis adecuado y de fácil acceso en los tableros.
- Incrementar las capacidades de la administración pública estatal para monitorear el Plan Estratégico.
  - Desarrollar habilidades en la administración pública estatal que incluyan competencias analíticas, así como de comunicación.
  - Asignar recursos específicos al monitoreo en la administración pública estatal, con el fin de tener una masa crítica de administradores y personal con formación técnica, así como las herramientas de tecnología de la información adecuadas.
  - Crear unidades especiales en cada secretaría competente.
- Desarrollar mecanismos de aseguramiento de la calidad, además de los mecanismos actuales de control de calidad.
  - Diseñar lineamientos (la administración pública estatal) para fortalecer la calidad del proceso de recolección de datos, aplicables en todas las secretarías. Aclarar en ellos los criterios para escalar temas desde el nivel de las secretarías competentes hasta el nivel del CdG.
  - Diseñar lineamientos (el Consejo) para aclarar los métodos de trabajo de las comisiones para el ejercicio anual de revisión de monitoreo.

***Para fortalecer la comunicación y el uso de los resultados del monitoreo:***

- Generar un folleto comunicativo (administración pública estatal) cada tres años, con el fin de informar al público en general.
- Actualizar la Plataforma Avanza Nuevo León (administración pública estatal) con indicadores del Plan Estratégico, a intervalos regulares (por ejemplo, indicadores de tres áreas de oportunidad, cada año).
- Promover el desarrollo de una descripción del desempeño en los tableros de monitoreo, con el fin de propiciar que los responsables de tomar decisiones utilicen la información sobre desempeño.
- Alimentar el ciclo presupuestario con la evidencia del monitoreo recabada mediante el diálogo sobre desempeño.

## Notas

<sup>1</sup> Por consiguiente, al mismo tiempo que las secretarías dan seguimiento a sus programas presupuestarios.

<sup>2</sup> Educación, Salud, Desarrollo Social, Seguridad y Justicia.

<sup>3</sup> Arte y Cultura, Deportes, Valores y Participación Ciudadana.

<sup>4</sup> <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>.

<sup>5</sup> Esto también puede aplicarse al Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 y sus programas de implementación.

<sup>6</sup> Fueron definidos por la consultoría que apoyó al Consejo en la definición del Plan.

## Referencias bibliográficas

- Acquah, D., K. Lisek and S. Jacobzone (2019), “The Role of Evidence Informed Policy Making in Delivering on Performance: Social Investment in New Zealand”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 19/1, <https://dx.doi.org/10.1787/74fa8447-en>. [20]
- Coordinación Ejecutiva De La Administración Pública Del Estado (2018), “Reglamento Interior De La Coordinación Ejecutiva De La Administración Pública Del Estado”. [10]
- DG NEAR (2016), *Guidelines on linking planning/programming, monitoring and evaluation*. [15]
- Elmqvist, T. et al. (2018), *Urban Planet: Knowledge Towards Sustainable Cities*, Cambridge University Press. [27]
- Estado de Jalisco (2020), *MIDE Jalisco*, <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio> (accessed on 27 February 2020). [26]
- Estado de Nuevo León (2017), *Lineamientos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León para la Consolidación de Presupuesto por Resultado (PpR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. , [http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia\\_2015/Archivos/AC\\_0001\\_0007\\_00161230\\_000001.pdf](http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00161230_000001.pdf) (accessed on 6 November 2019). [4]
- Estado de Nuevo León (2014), *Ley De Planeación Estratégica Del Estado*. [2]
- Estado de Nuevo León (2014), *Reglamento De La Ley De Planeación Estratégica Del Estado De Nuevo León*, [http://pbr-sed.nl.gob.mx/sites/default/files/reglamento\\_de\\_la\\_ley\\_de\\_planeacion.pdf](http://pbr-sed.nl.gob.mx/sites/default/files/reglamento_de_la_ley_de_planeacion.pdf). [7]
- Government of Canada (2020), *Treasury Board of Canada Secretariat*, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat.html> (accessed on 25 November 2020). [5]
- Government of Scotland (2020), *National Performance Framework*, <https://nationalperformance.gov.scot/> (accessed on 6 March 2020). [14]
- INEGI (2019), “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental”, <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>. [19]
- Innovations for Poverty Action (2016), *Using Administrative Data for Monitoring and Evaluation*. [17]
- Irrarrazaval, I. and B. Ríos (2014), “Monitoreo y Evaluación de políticas Públicas”, [https://www.researchgate.net/publication/267694798\\_Monitoreo\\_y\\_Evaluacion\\_de\\_politicas\\_Publicas](https://www.researchgate.net/publication/267694798_Monitoreo_y_Evaluacion_de_politicas_Publicas) (accessed on 25 November 2020). [29]
- La Secretaría de Educación (2017), *Reglamento Interior De La Secretaría De Educación*. [9]
- Lázaro (2015), *Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America*. [1]
- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [21]

- OECD (2019), *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>. [3]
- OECD (2018), *OECD Best Practices for Performance Budgeting*. [33]
- OECD (2018), *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners*, <http://www.oecd.org/termsandconditions>. (accessed on 18 June 2019). [22]
- OECD (2014), *Kazakhstan: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264224605-en>. [6]
- OECD (2008), *Ireland: Towards an Integrated Public Service*. [23]
- OECD (2007), *Performance budgeting in OECD countries.*, OECD, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/performancebudgetinginoecdcountries.htm> (accessed on 28 February 2018). [30]
- OECD/CAF/ECLAC (2018), *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-en>. [28]
- Picciotto, S. (2007), “Constructing compliance: Game playing, tax law, and the regulatory state”, *Law and Policy*, Vol. 29/1, pp. 11-30, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9930.2007.00243.x>. [24]
- Results for America (2017), *100+ Government Mechanisms to Advance the Use of Data and Evidence in Policymaking: A Landscape Review*. [18]
- Robinson, M. (2014), *Connecting Evaluation and Budgeting*, <https://ideas.repec.org/b/wbk/wbpubs/18997.html> (accessed on 12 March 2018). [31]
- Secretaría de Economía y Trabajo (2016), “Reglamento Interior De La Secretaría De Economía Y Trabajo”. [8]
- Smismans, S. (2015), “Policy Evaluation in the EU: The Challenges of Linking Ex Ante and Ex Post Appraisal”, *Symposium on Policy Evaluation in the EU*, <http://dx.doi.org/10.1017/S1867299X00004244>. [32]
- The World Bank (2017), *Driving Performance from the Center, Malaysia’s Experience with PEMANDU*. [12]
- UN Global Pulse (2016), *Integrating Big Data into the Monitoring and Evaluation of Development Programmes*. [16]
- Vági, P. and E. Rimkute (2018), “Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners”, *SIGMA Papers*, No. 57, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/37e212e6-en>. [11]
- van Ooijen, C., B. Ubaldi and B. Welby (2019), “A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 33, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/09ab162c-en>. [25]

Zall, J., K. Ray and C. Rist (2004), *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, The World Bank,  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/296720PAPER0100steps.pdf?sequence=1> (accessed on 22 August 2019).

[13]

# **4**

## **Creando un Sistema de Evaluación Sólido para el Plan Estratégico de Nuevo León**

---

En este capítulo se presenta un análisis profundo y comparativo de los mecanismos establecidos para evaluar el Plan Estratégico 2015-2030. Con este fin, en el capítulo se adopta un enfoque sistémico para la evaluación de políticas públicas y se proporciona una visión general del sistema de evaluación del Gobierno de Nuevo León. Incluye un análisis comparativo de la estructura institucional de evaluación de Nuevo León, así como sus herramientas para promover la calidad y el uso de la evaluación. Los resultados obtenidos por la OCDE indican que crear un sistema de evaluación sólido del Plan Estratégico implicará aclarar los recursos disponibles para las evaluaciones, así como su uso previsto, al establecer un marco de políticas para la evaluación. El fortalecimiento de las competencias del Consejo Nuevo León en materia de evaluación también será fundamental para garantizar la calidad de sus evaluaciones.

---

## Introducción

La evaluación es esencial para comprender si las políticas mejoran y mantienen el bienestar y la prosperidad. Entender qué políticas públicas funcionan, por qué, para quién y bajo qué circunstancias, contribuye a generar ciclos de retroalimentación en el proceso de formulación de políticas. La evaluación de políticas públicas también contribuye de manera fundamental a una gobernanza pública sólida al ayudar a los gobiernos a diseñar y poner en marcha reformas con eficacia y con mejores resultados. Por consiguiente, puede fomentar la rendición de cuentas pública, aumentar la eficacia del sector público y garantizar el avance hacia los objetivos gubernamentales de largo plazo (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Lo anterior es especialmente pertinente en Nuevo León: la evaluación de políticas públicas y su uso estratégico a lo largo del ciclo de políticas públicas pueden sustentar la planeación estratégica al mejorar los vínculos entre sus intervenciones y resultados e impacto.

En este capítulo se brinda un análisis en profundidad del sistema de evaluación de Nuevo León, que incluye una comparación con las prácticas de los miembros de la OCDE en materia de institucionalización, calidad y uso de la evaluación de políticas. Aquí se adopta un enfoque sistémico para la evaluación de políticas, lo cual propicia un debate pleno de los mecanismos mediante los cuales la evaluación de políticas puede contribuir al ciclo de política, la planeación estratégica y las herramientas de política como la regulación y el presupuesto por resultados en Nuevo León. Proporciona una descripción del marco institucional para la evaluación de Nuevo León, así como sus herramientas para promover su calidad y su uso. Además, enmarca el sistema de evaluación de Nuevo León en un contexto mexicano general, comparándolo con estados seleccionados, como Jalisco y Ciudad de México, entre otros. El análisis de las brechas actuales en el sistema de evaluación de Nuevo León brinda la oportunidad de plantear recomendaciones concretas y precisas de mejora.

La evaluación recoge una preocupación generalizada por mejorar el desempeño del Gobierno y promover la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. De hecho, la evaluación de políticas se menciona en el marco legal de una gran mayoría de países y en todos los estados mexicanos (CONEVAL, 2017<sup>[2]</sup>), incluso a nivel constitucional en algunos casos. Sin embargo, la mayoría de los países de la OCDE también enfrentan retos importantes para promover la evaluación de políticas en todo el Gobierno. También afrontan retos al utilizar los resultados de la evaluación en la formulación de políticas públicas, ya que no se dispone de un enfoque congruente para todo el Gobierno en esta área y se carece de competencias y capacidades adecuadas (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). La creación de un ecosistema de evaluación depende del contexto político y cultural local, así como de los diversos impulsores y objetivos (como mejorar el desempeño presupuestario o comprender mejor el impacto de las políticas sociales). En Nuevo León, se utilizan el monitoreo, la elaboración de presupuestos por resultados y la inclusión de los ciudadanos en el proceso público de toma de decisiones para garantizar la eficacia y la eficiencia del Gobierno y promover la rendición de cuentas. Esto es particularmente cierto en lo que respecta al Plan Estratégico, para el cual se estableció el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica, con el propósito de asesorar al Estado en materia de planeación estratégica y su evaluación (artículo 7 del Plan Estratégico). Sin embargo, el estado de Nuevo León aún no cuenta con un sistema de evaluación sólido y fuerte como se entiende comúnmente en los países de la OCDE, tanto desde la perspectiva de todo el Gobierno como para su Plan Estratégico. Por ejemplo, el Consejo parece "monitorear" en lugar de "evaluar" el Plan Estratégico. Sin embargo, Nuevo León cuenta con instituciones, partes interesadas y competencias que podrían aprovecharse para establecer un sistema de evaluación sólido.

## Construyendo un marco institucional sólido para la evaluación del Plan Estratégico

Un marco institucional sólido para la evaluación puede ayudar a incorporar iniciativas de evaluación aisladas y no planeadas en enfoques más formales y sistemáticos, cuyo objetivo es priorizar y establecer estándares para las metodologías y las prácticas (Gaarder and Briceño, 2010<sup>[3]</sup>). Un marco institucional puede brindar incentivos para garantizar la realización de evaluaciones de calidad más eficaces. Dicho marco puede también contribuir a mejorar la comparabilidad y la congruencia de los resultados a través del tiempo, las instituciones y las disciplinas (OECD, 2020<sup>[1]</sup>).

Institucionalizar la evaluación es fundamental para mantener un sistema de evaluación sólido y, en última instancia, obtener buenos resultados. Si bien no hay un enfoque universal sobre cómo los países han procedido a institucionalizar sus prácticas de evaluación, por lo general un marco institucional sólido incluye:

- Algunas definiciones claras e integrales de evaluación. De hecho, los datos de la OCDE (OECD, 2020<sup>[1]</sup>) demuestran que más de la mitad de quienes respondieron la encuesta (27 países) han adoptado una definición formal de lo que es la evaluación de políticas.
- Una práctica incorporada en un marco legal y de política. Según datos de la OCDE, la mayoría de los países (29 en total, 23 pertenecientes a la OCDE) han desarrollado un marco legal que orienta la evaluación de políticas públicas, en tanto que la mitad de los países encuestados (21 en total, 17 pertenecientes a la OCDE) han desarrollado un marco de políticas para organizar la evaluación de estas en todo el gobierno (OECD, 2020<sup>[1]</sup>).
- La identificación de actores institucionales con recursos asignados y mandatos para supervisar o llevar a cabo evaluaciones, como ocurre en casi todos los países. Los datos de la OCDE muestran que 40 países (34 de ellos pertenecientes a la OCDE) cuentan al menos con una institución con responsabilidades vinculadas con la evaluación de políticas públicas en todo el gobierno (OECD, 2020<sup>[1]</sup>).
- Orientación a nivel macro sobre quién deberá realiza la evaluación, cuándo y cómo.

### ***Nuevo León persigue varios objetivos complementarios mediante la evaluación***

Si bien Nuevo León reconoce la importancia de la evaluación para la rendición de cuentas, no comunica plenamente su valor en lo que se refiere al aprendizaje de políticas. La evaluación de políticas facilita el aprendizaje, pues aclara por qué y cómo una política fue o puede ser exitosa o no, al informar a los responsables de formular políticas públicas las razones y los mecanismos causales que conducen al éxito o fracaso de una política. Asimismo, la evaluación de políticas puede mejorar la transparencia y la rendición de cuentas públicas. De igual manera, legitima el uso de fondos y recursos públicos, ya que brinda a las personas y a otras partes interesadas información sobre si las actividades realizadas por el gobierno, incluida la asignación de recursos financieros, están arrojando los resultados esperados (OECD, 2018<sup>[4]</sup>). Por consiguiente, el aprendizaje y la rendición de cuentas son objetivos complementarios que Nuevo León puede plantearse expresamente al realizar evaluaciones.

En la actualidad, la función de evaluación del Consejo se centra en aumentar la rendición de cuentas y no en mejorar el aprendizaje sobre políticas públicas. Esto se debe en parte a la combinación de evaluación y monitoreo del Plan Estratégico (véase el Capítulo 2). El informe de evaluación anual de 2016-2017 dedica una sección completa a analizar de qué manera el Consejo promueve la rendición de cuentas al cumplir con su responsabilidad de informar al público sobre los avances del Plan Estratégico y su evaluación. En términos más explícitos, este informe de evaluación se denomina el "primer ejercicio de rendición de cuentas" del Consejo (Nuevo Leon Council, 2017<sup>[5]</sup>). Por tanto, hay una aparente falta de reconocimiento de los objetivos completos y el valor potencial de la evaluación del Plan Estratégico, que

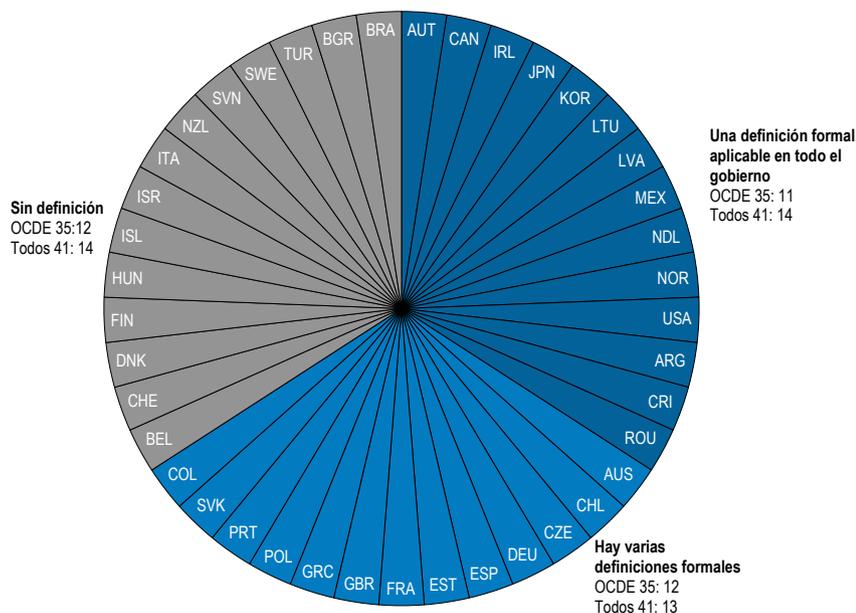
se refuerza aún más porque la Ley de Planeación Estratégica no establece de forma explícita los objetivos para evaluar el Plan Estratégico. La evaluación no se trata solo de rendición de cuentas, sino también de comprender por qué los objetivos se han logrado o no, y qué se puede hacer para mejorar la intervención pública en cuestión.

Dejar claros los objetivos de la evaluación y comunicarlos en la Ley de Planeación Estratégica construiría un entendimiento compartido entre los responsables de tomar decisiones, los y las evaluadores/as y la ciudadanía de la importancia y el propósito de esta herramienta de política.

### **Las definiciones de evaluación adoptadas en todo el Gobierno de Nuevo León podrían ser más precisas**

Según datos de la OCDE, la mayoría de los países pertenecientes a la Organización (23 de 35) tienen una definición (11 países) o varias definiciones (12 países) de lo que es la evaluación (véase la Gráfica 4.1). En algunos casos, dicha definición está incorporada en un documento jurídico. Por ejemplo, Japón define la evaluación en una ley, la Ley de Evaluación de Políticas Gubernamentales (Ley número 86 de 2001), en tanto que Argentina lo hace en el decreto 292/2018, el cual designa al organismo responsable de elaborar y ejecutar el plan anual de monitoreo y evaluación para políticas y programas sociales (2018<sup>[92]</sup>). Otros países definen la evaluación en guías o manuales, como ocurre en México (Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007<sup>[6]</sup>)), Costa Rica (Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas (2018<sup>[7]</sup>)), y Colombia (Guía para la Evaluación de Políticas Públicas (2016<sup>[8]</sup>)).

**Gráfica 4.1. Definición formal de la evaluación de políticas por parte de los gobiernos**



Nota: n=41 (35 países miembros de la OCDE). Kazajistán respondió que no saben si hay una definición formal de la evaluación de políticas. Las respuestas recogen las respuestas a la pregunta: "¿Tiene su gobierno una definición formal de lo que es la evaluación de políticas?" y "Proporcione la definición (o definiciones) y la referencia a los documentos pertinentes".

Fuente: OECD Survey on Policy Evaluation (2018).

En Nuevo León coexisten dos definiciones de evaluación. En primer lugar, de acuerdo con los Lineamientos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León para la Consolidación del Presupuesto por Resultado (PpR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), la evaluación puede definirse como “el análisis sistemático y objetivo de las políticas, los programas presupuestarios y el desempeño institucional, que tiene como objetivo determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados e impacto” (Estado de Nuevo León, 2017<sup>[9]</sup>).

El hecho de contar con esta definición es un primer paso útil para crear un entendimiento compartido en el seno del sector público de los objetivos, las herramientas y las características de la evaluación de políticas. En segundo lugar, la Ley de Planeación Estratégica aporta una definición específica de evaluación aplicable al Plan Estratégico y la función del Consejo a este respecto (artículo 18). Según dicha ley, el monitoreo y la evaluación se refieren a la medición de la eficacia y la eficiencia de los instrumentos de planeación y su ejecución. Además, señala que estas tareas deben ser realizadas por el Consejo, en colaboración con organismos y entidades de la administración estatal. Sin embargo, esta definición mezcla el monitoreo y la evaluación, que son dos prácticas complementarias pero distintas, con dinámicas y objetivos diferentes (véase el Cuadro 4.1). Desde una perspectiva analítica y práctica, al mezclar las prácticas de monitoreo y evaluación en una sola definición, las disposiciones relacionadas con ellas no resultan claras.

#### Cuadro 4.1. Comparación del monitoreo y evaluación de políticas públicas

Monitoreo de políticas públicas	Evaluación de políticas públicas
Continuo (que conduce a la toma de decisiones operativas)	Episódica (que conduce a la toma de decisiones estratégicas)
Los sistemas de monitoreo suelen ser adecuados para los asuntos o preguntas generales que se anticiparon en el diseño de la política	Específica del problema
Usualmente las medidas se desarrollan y los datos se recaban mediante procesos rutinarios	Las medidas suelen personalizarse para cada evaluación de políticas
En general se presupone la atribución	La atribución de los resultados observados suele ser una cuestión clave
Debido a que es continuo, los recursos suelen ser parte del programa o la infraestructura organizacional	Se necesitan recursos focalizados para cada evaluación de políticas
El uso de la información puede evolucionar con el tiempo para reflejar las cambiantes necesidades y prioridades de información	Por lo general los propósitos previstos de una evaluación de políticas se negocian por adelantado

Fuente: Open Government in Biscay (2019<sup>[10]</sup>)

De hecho, el término monitoreo de políticas públicas se refiere a una función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos de indicadores específicos para brindar a los responsables de formular políticas públicas y a las partes interesadas, información sobre los avances y los logros de una iniciativa de política pública en curso y/o sobre el uso de fondos asignados (OECD, 2016<sup>[11]</sup>; OECD-DAC, 2009<sup>[12]</sup>). Por su parte, el término de evaluación de políticas públicas se refiere a la evaluación estructurada y objetiva del diseño, la aplicación y/o los resultados de una iniciativa de política futura, en curso o concluida. Su propósito es sopesar si los objetivos de las políticas son pertinentes y se cumplen, así como evaluar dimensiones como la eficiencia, eficacia, impacto o sostenibilidad de las políticas públicas. Por consiguiente, la evaluación de políticas públicas se refiere al proceso de determinar el valor o la importancia de una de ellas (OECD, 2016<sup>[11]</sup>; OECD-DAC, 2009<sup>[12]</sup>). En consecuencia, en tanto que el monitoreo es descriptivo y constituye una fuente importante (aunque no exclusiva) de información que puede utilizarse en el contexto de una evaluación, la evaluación de políticas públicas es una actividad

diferente orientada a analizar y comprender los vínculos de causa-efecto entre una intervención de política y sus resultados.

La falta de una definición clara y exhaustiva aplicable al Plan Estratégico menoscaba la capacidad de la administración pública estatal y del Consejo de fomentar y mantener un sistema de evaluación sólido. Tener una definición clara e integral de lo que es la evaluación sensibilizaría a los profesionales y a las partes interesadas por igual, aclarando los objetivos y los métodos de evaluación en comparación con otras prácticas similares (como monitoreo, revisiones de gastos, gestión del desempeño, entre otras).

Por tanto, es recomendable que Nuevo León actualice la Ley de Planeación Estratégica y/o su reglamento para incluir dos definiciones distintas de monitoreo y evaluación. Para ello, podría utilizar o referirse a la definición ya existente en los Lineamientos Generales del Poder Ejecutivo para la Consolidación del Presupuesto por Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

### ***Al igual que la mayoría de los países de la OCDE, Nuevo León ha integrado la evaluación de su Plan Estratégico en un marco legal***

Otro componente clave de la institucionalización de la evaluación de políticas es el acceso a un marco legal o de política pública, pues brinda una base legal clave para realizar evaluaciones, así como una guía sobre cuándo y cómo llevarlas a cabo. Los marcos legales y de política pública también pueden determinar formalmente los actores institucionales, sus mandatos y los recursos necesarios para supervisar y llevar a cabo evaluaciones (OECD, 2020<sup>[11]</sup>).

Hay varias vías para la institucionalización legal de las prácticas de evaluación. Como se aprecia en la encuesta de la OCDE (2018), la necesidad de una evaluación de políticas se reconoce al más alto nivel, y casi todos los países tienen requisitos para la evaluación en su legislación primaria y secundaria, y en ocasiones incluso en su Constitución. Por ejemplo, México tiene disposiciones relacionadas con la evaluación de políticas incorporadas en los tres niveles. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un ejemplo de institución responsable de la evaluación cuyos mandatos están inscritos en varios órdenes jurídicos (véase el Recuadro 4.1).

#### **Recuadro 4.1. CONEVAL, el organismo autónomo responsable de la evaluación en México**

##### **Creación e integración de CONEVAL en un marco legal multinivel:**

El Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL), fue creado en 2004 al promulgarse la Ley General de Desarrollo Social. Dicha ley, dirigida a crear un sistema de monitoreo y evaluación en México, estableció al CONEVAL como un organismo descentralizado con autonomía presupuestaria, técnica y de gestión, encargado de medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social.

Además, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), que estableció el Sistema de Evaluación del Desempeño y los Lineamientos Generales de Evaluación, ordenó la coordinación entre CONEVAL y otras entidades encargadas de la evaluación en la administración pública federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se enmendó en 2014, con un decreto que definió al CONEVAL como un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. En consecuencia, tiene el mandato de establecer normas, coordinar los ejercicios de evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y sus acciones subsidiarias, así como establecer

lineamientos para definir, identificar y medir la pobreza. En la práctica, la entidad lleva a cabo o contrata evaluaciones de las políticas sociales desarrolladas por el Gobierno mexicano.

Fuente: Adaptado de (Cámara de Diputados del H.Congreso De la Unión, 2018<sup>[13]</sup>) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [Ley General de Desarrollo Social] ; y (Cámara de Diputados del H.Congreso De la Unión, 2020<sup>[14]</sup>) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el orden estatal, los datos del CONEVAL recabados en 2017 muestran que todas las entidades federativas de México cuentan con un instrumento normativo que establece obligaciones relacionadas con la evaluación de políticas y programas sociales, lineamientos para la realización de evaluaciones y requisitos para publicar sus resultados (CONEVAL, 2017<sup>[2]</sup>).

Nuevo León es uno de esos estados que ha implementado un marco legal para la evaluación, como parte de su Sistema de Gestión Basado en el Desempeño (“Gestión para Resultados”), en consonancia con los lineamientos nacionales. De hecho, desde la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) de 2006, México ha hecho la transición a un Sistema de Gestión Basada en Resultados. Un paso importante fue la puesta en marcha de un proceso de presupuesto por resultados (PpR), orientado a vincular las asignaciones con el logro de resultados específicos, y el desarrollo de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El SED se define como un conjunto de instrumentos metodológicos utilizados para realizar evaluaciones objetivas del desempeño y los efectos del programa con base en el monitoreo de acciones y el uso de indicadores (SHCP, 2018<sup>[15]</sup>).

A nivel nacional, las principales instituciones responsables de la implementación del sistema RBB-SED son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el CONEVAL. Creado en 2008, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) también desempeña una función importante a nivel federal y municipal. Tiene a su cargo la emisión de normas contables y el establecimiento de lineamientos sobre la clasificación de programas y la estructura de las cuentas públicas.

Nuevo León y los demás estados mexicanos son regidos por los marcos nacionales. En particular, los párrafos 1 y 2 de la Constitución mexicana establecen que los recursos no son evaluados por una unidad independiente, sino por las instancias establecidas por el Gobierno Federal y los estados. Este proceso de evaluación se lleva a cabo mediante un Programa Anual de Evaluación (PAE) ideado por cada estado, el cual establece una lista de programas y fondos que deberán evaluarse en el transcurso del año.

En Nuevo León, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado elabora el Programa Anual de Evaluación en coordinación con la Contraloría. En 2020 se evaluarán 25 programas, como el “*Nuevo León Respira*”, programa monitoreado por la Secretaría de Desarrollo Sustentable. En 2019 se publicaron los informes finales de 13 evaluaciones en el sitio web de Nuevo León (Gobierno de Nuevo Leon, 2020<sup>[16]</sup>).

El PAE especifica qué tipo de evaluación deberán realizar (diseño, procesos, resultados o impacto) las unidades administrativas, juzgados o instituciones designadas. Deben seguir los lineamientos establecidos por el CONEVAL y la Secretaría de Finanzas, la cual, a su vez, se encarga de coordinar las evaluaciones y de monitorear la selección de evaluadores externos (institutos de investigación, universidades, organizaciones de desarrollo, entre otros). Nuevo León ha puesto en marcha un mecanismo de respuesta de gestión para las evaluaciones realizadas dentro del Programa Anual de Evaluación. Las entidades administrativas deberán tomar en cuenta las recomendaciones de la evaluación (“Aspectos Susceptibles de Mejora”), mediante la implementación de un Plan de Acción para la Mejora de la Gestión (PAMGE).

La evaluación específica del Plan Estratégico está incorporada en la legislación primaria, el nivel más común elegido entre los países miembros de la OCDE y los no pertenecientes a la Organización. En particular, la evaluación del Plan Estratégico está incorporada en la Ley de Planeación Estratégica del

estado, el principal documento de legislación que organiza y sustenta al Plan Estratégico. La ley también se acompaña de normas destinadas a regular sus disposiciones.

La ley y su reglamento dan al Consejo el mandato claro e integral de llevar a cabo la evaluación del Plan Estratégico, en una serie de aspectos diferentes:

- El artículo 7 de la ley establece que el Consejo será un órgano asesor del Ejecutivo estatal en materia de planeación estratégica y evaluación, y especifica los actores que integran dicho Consejo.
- En cuanto a la asignación de evaluaciones a evaluadores externos, el artículo 9 del reglamento también menciona que las comisiones pueden contratar personal adicional en función de la evaluación por realizar y la disponibilidad de recursos.
- El artículo 19 de la ley establece que el Consejo debe evaluar anualmente los resultados del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo, con base en la evolución de los proyectos estratégicos y programas prioritarios, así como la medición de la actividad económica y social.
- En lo referente al uso de los resultados de la evaluación, el artículo 21 de la ley estipula que los resultados de las evaluaciones de desempeño realizadas por el Consejo se presentarán a la Jefatura del Ejecutivo, y el artículo 22 bis especifica que deben enviarse al Congreso del Estado después de que se adopten las decisiones tras implementar las recomendaciones de la evaluación.

### ***En Nuevo León, falta orientación a nivel macro sobre quién lleva a cabo las evaluaciones del Plan Estratégico 2015-2030 y cuándo se deberían realizar***

Contar con un marco legal para evaluar el Plan Estratégico, en forma de ley primaria acompañada de normativa, demuestra la importancia que el estado de Nuevo León confiere a esta práctica, dentro del Consejo y en todo el Gobierno. Sin embargo, la presencia de un marco de este tipo no basta para sostener un sistema de evaluación sólido. De acuerdo con la evaluación del Plan Estratégico, un sistema de evaluación sólido debe especificar qué hay que evaluar, los actores involucrados, sus mandatos, el cronograma, la metodología y las herramientas para hacerlo.

El artículo 19 de la Ley de Planeación Estratégica establece que el Consejo debe evaluar el Plan Estratégico cada año. Sin embargo, dado el gran alcance y el número de objetivos que tiene, no es posible evaluar en su totalidad el Plan Estratégico —ni siquiera un solo objetivo amplio de este— en un año. La realización de una evaluación adecuada requiere tiempo, una cantidad considerable de recursos y, lo más importante, el respaldo de una metodología clara.

Una evaluación adecuada requeriría un enfoque más focalizado. El Consejo tendrá que definir un número limitado de evaluaciones por efectuar en un año determinado, las cuales deberán centrarse principalmente en cómo las políticas o programas concretos que el Gobierno está implementando contribuyen al logro de los objetivos de un plan específico. Para ello, es preciso que el Consejo desarrolle un cronograma especial para las evaluaciones (por ejemplo, para la recopilación de datos, la entrega del informe de evaluación, entre otras). Otro elemento medular que actualmente carece de cualquier forma de metodología es la manera como se deben comunicar las recomendaciones basadas en los resultados de la evaluación (sobre todo a la administración pública estatal) y qué tipos de respuestas formales, si las hay, deberán darse después. Por ejemplo, el marco legal de Jalisco contiene un amplio conjunto de disposiciones, incluida la planeación de la evaluación; los criterios para la realización y publicación de evaluaciones, y el monitoreo de resultados, entre otros (véase el Recuadro 4.2).

#### Recuadro 4.2. Marco legal de evaluación de Jalisco

Jalisco, al igual que las demás entidades federativas de México, cuenta con un marco legal que establece obligaciones para evaluar políticas y programas sociales, así como con lineamientos que incluyen criterios para realizar evaluaciones y publicarlas junto con sus resultados. Sin embargo, Jalisco se destaca por ser el único estado que también cuenta con instrumentos legales que incluyen disposiciones sobre planeación de la evaluación y monitoreo de los resultados de la evaluación. El marco legal del estado también estipula los objetivos de la evaluación, el uso de los resultados de esta para las decisiones presupuestarias, los actores de la evaluación y la definición de indicadores (EVALUA Jalisco, 2017<sup>[17]</sup>). Precisamente, en términos de:

- Planeación de la evaluación: el plan de evaluación de Jalisco especifica los programas que se evaluarán, los tipos de evaluación aplicables y los plazos en los que habrá que emprender las evaluaciones.
- Publicación de evaluaciones: el marco legal de evaluación de Jalisco requiere la publicación de evaluaciones, incluida la información sobre los responsables de la evaluación y los evaluadores, el costo y propósito de la evaluación, la metodología utilizada, los principales resultados, las recomendaciones y un resumen ejecutivo. En la práctica, y de acuerdo con esto, el estado publica las evaluaciones y sus resultados.
- Monitoreo de los resultados de la evaluación: el marco legal de Jalisco incluye disposiciones sobre el uso de los resultados de la evaluación. En concreto, una evaluación debe especificar las acciones que se emprenderán, los plazos, los actores responsables y los mecanismos de coordinación.

El principal instrumento legal del estado son los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco, que contiene definiciones y disposiciones sobre los programas por evaluar, los actores responsables y el proceso de evaluación, los tipos y los alcances de evaluación, la comunicación y el uso de los resultados (Gobierno del Estado de Jalisco, 2017<sup>[102]</sup>). Estos se describen en detalle en el Recuadro 4.4.

Fuente: (EVALUA Jalisco, 2017<sup>[17]</sup>)

#### ***El Consejo podría considerar establecer expresamente los mandatos y el carácter oportuno de las evaluaciones en un marco de políticas públicas***

Para garantizar la calidad y el buen uso de la evaluación es importante planearla adecuadamente. De hecho, muchos investigadores hacen hincapié en la importancia de la puntualidad de los resultados de la evaluación para fomentar su uso en la toma de decisiones (Leviton and Hughes, 1981<sup>[18]</sup>): el consenso es que las evaluaciones deben pensarse con mucha anticipación y el proceso de evaluación debe planearse minuciosamente. Los Lineamientos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León para la Consolidación del Presupuesto por Resultado (PpR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) señalan a la administración pública estatal cuándo realizar evaluaciones que se vinculen con la programación presupuestaria (Estado de Nuevo León, 2017<sup>[9]</sup>).

Muchos marcos nacionales de evaluación contienen disposiciones sobre el propósito, el alcance (plazo de tiempo, población objetivo, entre otras) y los objetivos de las evaluaciones. En Nuevo León, los lineamientos mencionados presentan una definición útil de los diferentes tipos de evaluaciones, sus objetivos y sus metodologías (véase el Recuadro 4.3).

### Recuadro 4.3. Tipología de evaluación del Gobierno del Estado de Nuevo León

En sus Lineamientos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León para la Consolidación del Presupuesto por Resultado (PpR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Ejecutivo del estado de Nuevo León aporta una tipología de evaluación. En los lineamientos se declara que deben aplicarse diferentes tipos de evaluaciones a lo largo del Programa Anual de Evaluación:

- Evaluación del diseño: analiza el orden del programa presupuestario, considerando su definición de propósito y sus objetivos, sus productos (bienes y servicios generados por el programa y entregados a la población objetivo), las actividades identificadas como necesarias para generar los productos, los supuestos de acuerdo con los cuales se desarrollaron los objetivos del programa, así como el problema que dio origen al programa y de qué manera ha evolucionado como elemento de diagnóstico. Se recomienda su aplicación para programas presupuestarios de nueva creación que se han ejecutado durante uno o dos años.
- Evaluación de procesos: analiza los procesos operativos (actividades) desarrollados con el fin de transformar insumos en bienes y servicios públicos con valor público para la población objetivo. Optimiza dichos procesos para lograr mejores resultados del programa (eficacia, eficiencia). Asimismo, genera información para mejorar la gestión operativa de los programas. Se recomienda aplicarlo durante el tercer año de funcionamiento de un programa presupuestario.
- Evaluación de la congruencia y los resultados: analiza la congruencia del programa presupuestario o el uso de los recursos estatales; el gasto federalizado programable en términos de su diseño y planeación estratégica; la cobertura, la focalización, la operación y la percepción de la población objetivo, y los resultados obtenidos.
- Evaluación específica del rendimiento: basada en un estudio resumido, analiza el rendimiento del programa presupuestario, centrándose en el avance en el logro de objetivos y metas mediante el monitoreo de los indicadores de desempeño.
- Evaluación de impacto: analiza, con metodologías rigurosas, la eficiencia y eficacia de los programas presupuestarios, el uso de recursos estatales, el gasto federalizado programable, así como la satisfacción del usuario. El análisis incluye aspectos cuantitativos y cualitativos e identifica el efecto que los bienes y los servicios ejercen sobre los beneficiarios una vez que los utilizan.

Fuente: (Estado de Nuevo León, 2017<sup>[9]</sup>)

Sobre la base de las directrices y definiciones vigentes de la administración pública estatal, el Consejo podría desarrollar un marco de evaluación, con el fin de especificar qué tipo de evaluaciones realizará, con qué propósito, con qué recursos y en qué plazo. Esto puede ayudar a apoyar la implementación de la evaluación de la calidad y brindar orientación y claridad de alto nivel para las instituciones al trazar las mejores prácticas y los objetivos generales.

Desarrollar marcos de políticas de evaluación o los requisitos para que las instituciones gubernamentales realicen evaluaciones periódicas de sus políticas es una práctica común (OECD, 2020<sup>[11]</sup>). Estos marcos operan en España, donde se dispone de un plan de acción para la revisión del gasto y un plan anual de impacto normativo. Asimismo, desde 2017, México publica un programa de evaluación todos los años. Como punto interesante, los datos de CONEVAL muestran que en 2017, 30 entidades federativas planearon sus evaluaciones, entre ellas 16 entidades que han actualizado sus planes de evaluación en los últimos dos años, especificando los programas por evaluar, los tipos de evaluación aplicables y los

plazos para llevarlos a cabo (CONEVAL, 2017<sup>[2]</sup>). Otro ejemplo relevante a nivel subnacional que podría servir de modelo son los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco (véase el Recuadro 4.4). Como punto interesante, el estado de Jalisco cuenta con una estrategia de evaluación (Evalúa Jalisco), cuya implementación es apoyada por un consejo técnico (Consejo Evalúa Jalisco) integrado por académicos y expertos en la evaluación de políticas públicas a nivel nacional y local (Estado de Jalisco, 2019<sup>[19]</sup>).

#### Recuadro 4.4. Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco

Estos lineamientos aportan las bases técnicas para la implementación de los métodos, lineamientos y procedimientos de la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación de los programas y políticas públicas ejecutados por el estado de Jalisco (EVALUA Jalisco, 2020<sup>[20]</sup>).

En términos más precisos, los lineamientos incluyen elementos pertinentes para la implementación de un plan o estrategia de evaluación (EVALUA Jalisco, 2017<sup>[17]</sup>):

- Definiciones: incluye definiciones de entidades de evaluación externa e interna, evaluación, indicadores (resultados, gestión y desempeño), monitoreo, programa público, términos de referencia, unidades de evaluación.
- Objetos de evaluación: incluye instrumentos de planeación, programas presupuestarios, entre otros, que deben ser objeto de evaluación.
- La ejecución de evaluaciones: incluye el proceso de evaluación (planeación, selección del evaluador externo, monitoreo y verificación de los productos de evaluación, elaboración de una agenda de mejora). También contiene indicaciones sobre los términos de referencia (quién los redacta y qué información contienen; es decir, objeto de la evaluación, objetivos, tipo de evaluación, metodología, fuentes de datos, producto esperado, criterios de selección de evaluadores externos), financiamiento de la evaluación y selección de evaluadores externos.
- Los tipos y el alcance de la evaluación: incluye información sobre la evaluación interna y externa, y otros tipos de evaluación (de proceso, resultados, impacto, entre otros).
- Los informes de evaluación: incluye resumen ejecutivo, recomendaciones derivadas de los resultados de la evaluación (ordenados por prioridad para lograr la mejora), y las implicaciones técnicas, operativas, financieras y legales de la implementación de las recomendaciones.

Fuente: (EVALUA Jalisco, 2017<sup>[17]</sup>) (EVALUA Jalisco, 2020<sup>[20]</sup>)

El Consejo Nuevo León podría incluir varios tipos de evaluaciones en su marco de políticas. De hecho, más allá de la evaluación del impacto de los objetivos de las políticas, el Consejo quizá podría también realizar evaluaciones de diseño. Estas permitirían al Consejo brindar apoyo a la administración pública estatal en la elaboración de planes de acción relacionados con la implementación del Plan Estratégico. En particular, dichas evaluaciones permitirían al estado identificar las incongruencias existentes en las condiciones para el financiamiento y la puesta en marcha de los planes de acción con metas medibles y evaluables.

Por último, el Consejo podría establecer si habrá algún mecanismo formal de respuesta a las evaluaciones que realizará, así como a los Planes de Acción de Mejoramiento de la Gestión del SED. En concreto, podría distinguir entre:

- Evaluaciones del Plan Estratégico realizadas sobre la base del mandato del Consejo y de su propia iniciativa, para las cuales no se necesitaría ningún mecanismo formal de respuesta.
- Evaluaciones a solicitud de la administración pública estatal, en las que un mecanismo formal de respuesta de la administración al Consejo puede servir para asegurar un mayor uso de la evidencia de la evaluación. El Consejo también podría compartir estas evaluaciones con el Congreso con fines informativos. La Comisión de Productividad de Australia es un ejemplo de dicho mecanismo (véase el Recuadro 4.5).

#### Recuadro 4.5. Comisión de Productividad de Australia: un organismo gubernamental autónomo

La Comisión de Productividad del gobierno australiano es un organismo autónomo de investigación y asesoramiento que se enfoca en diversos asuntos económicos, sociales y ambientales que afectan el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas. A petición del Gobierno de Australia, proporciona asesoramiento e información independientes y de calidad sobre aspectos regulatorios y de políticas clave. También lleva a cabo investigaciones por iniciativa propia para ayudar al Gobierno en sus informes de desempeño y sus informes anuales, y actúa como secretaria del Consejo del Gobierno australiano en la revisión intergubernamental de la prestación de servicios gubernamentales.

La comisión pertenece a la cartera de tesorería del Gobierno y sus actividades abarcan todos los niveles de gobierno. No tiene poder ejecutivo y no administra programas gubernamentales. No obstante, la Comisión sustenta con eficacia la formulación de políticas y el debate público gracias a las tres características siguientes:

- Independencia: opera bajo su propia legislación y su independencia se formaliza mediante la ley de la Comisión de Productividad. Además, tiene su propia asignación presupuestaria y personal permanente que trabaja por separado de los organismos gubernamentales. Aunque en gran medida el programa de trabajo de la comisión es definido por el Gobierno, sus resultados y su asesoramiento siempre se derivan de sus propios análisis.
- Procesos transparentes: todo el asesoramiento, la información y los análisis generados y suministrados al Gobierno están sujetos al escrutinio público a través de foros consultivos y la publicación de conclusiones preliminares y borradores de informes.
- Perspectiva de toda la comunidad: según sus directrices estatutarias, la Comisión debe adoptar una visión que abarque los intereses de toda la comunidad australiana y no intereses particulares.

Fuente: Australian Government. "About the Commission" y "How we operate". Consultado el 2 de septiembre de 2019.  
<https://www.pc.gov.au/about> , <https://www.pc.gov.au/about/operate>.

## Fomentando las evaluaciones de calidad

La calidad y el uso de las evaluaciones son esenciales para asegurar su efecto en la formulación de políticas y, por tanto, en la capacidad de las evaluaciones de servir como herramientas para el aprendizaje, la rendición de cuentas y una mejor toma de decisiones. Sin embargo, tanto la calidad como el uso se reconocen ampliamente como algunos de los retos más importantes afrontados por los responsables de formular políticas y los profesionales en esta área. Esto se debe a una combinación de brechas de habilidades, descuidos heterogéneos en los procesos de evaluación y mecanismos insuficientes para el control de calidad y la capacidad de recabar evidencia (OECD, 2020<sup>[1]</sup>).

Asimismo, la calidad y el uso de las evaluaciones están intrínsecamente relacionados, lo que aumenta su importancia para los responsables de formular políticas públicas. El uso puede considerarse un factor clave de la calidad, ya que la medida en la cual una evaluación cubre las necesidades de diferentes grupos de usuarios determina su calidad (Patton, 1978<sup>[21]</sup>; Kusters et al., 2011<sup>[22]</sup>; Vaessen, 2018<sup>[23]</sup>). De igual manera, las evaluaciones que se apegan al estándar de calidad de idoneidad —es decir, evaluaciones que abordan múltiples consideraciones políticas, que son útiles para alcanzar objetivos de políticas y considerar posibles alternativas, así como el contexto local— son por definición más útiles para los prospectos de usuarios.

La calidad también debe propiciar un mayor potencial de uso. En la medida en que las evaluaciones de buena calidad gocen de mayor credibilidad, es probable que se les dé más peso en la toma de decisiones. Igualmente, es probable que los datos no utilizados se vean afectados porque no están sujetos a cuestionamientos críticos. Sin embargo, en la práctica, es importante reconocer que la calidad puede relacionarse con una mayor complejidad de los resultados, debido a los requisitos metodológicos y limitaciones en el uso de métodos cuantitativos, que en ocasiones pueden provocar que los resultados sean difíciles de entender e interpretar para un público no especializado (OECD, 2020<sup>[1]</sup>).

### ***El Consejo podría desarrollar mecanismos de aseguramiento y control de calidad***

La mayoría de los países de la OCDE han desarrollado uno o varios mecanismos explícitos para fomentar la calidad técnica de las evaluaciones (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Por un lado, los mecanismos de aseguramiento de la calidad se proponen apuntalar la credibilidad de la forma como se realiza la evaluación, es decir, que el proceso de evaluación de una política respete determinados criterios de calidad. Por otro lado, los mecanismos de control de calidad velan por que el diseño, la planeación y la ejecución de la evaluación se hayan realizado correctamente para cumplir con los criterios de calidad predeterminados. En ese sentido, las herramientas de control de calidad se aseguran de que el producto final de la evaluación (el informe) cumpla con una determinada norma de calidad. Ambos son elementos clave para garantizar la solidez de las evaluaciones de políticas públicas (HM Treasury, 2011<sup>[24]</sup>).

En Nuevo León, las comisiones del Consejo están integradas en parte por expertos en la materia, que podrían movilizarse para asegurar la calidad de las evaluaciones. Sin embargo, el Consejo no cuenta en la actualidad con mecanismos explícitos de aseguramiento de la calidad (estándares de calidad para el proceso de evaluación, requisitos de competencia o mecanismos de desarrollo de competencias, medidas organizacionales para fomentar la calidad) o mecanismos de control (revisiones del producto de evaluación realizadas por pares, metaevaluaciones, herramientas y listas de verificación para autoevaluación, auditorías de la función de evaluación). El Consejo podría desarrollar uno de los mecanismos de aseguramiento o control de la calidad que se presentan a continuación, o varios.

Según datos de la OCDE, la mayoría de los países encuestados han desarrollado estándares relacionados con la calidad técnica de la evaluación y con su buena gobernanza. Los estándares son una forma de aseguramiento de la calidad, ya que permiten que la evaluación se lleve a cabo como es debido o velan por que el proceso respete ciertos criterios de calidad preestablecidos. En muchos países, los estándares para evaluaciones de buena calidad están integrados en directrices, esto es, documentos o recomendaciones no vinculantes cuyo objetivo es ayudar a los gobiernos a diseñar e implementar una política y/o práctica (los ejemplos incluyen libros blancos y manuales).

Las organizaciones internacionales también han adoptado dichas directrices con miras a establecer estándares para evaluaciones de calidad y principios adecuados para su supervisión (United Nations Evaluation Group, 2016<sup>[25]</sup>). En la OCDE, los Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) (OECD, 2010<sup>[26]</sup>) incluyen consideraciones generales sobre la ética de la evaluación y la transparencia en el proceso de evaluación, así como lineamientos técnicos para el diseño, la realización y el monitoreo de las evaluaciones de desarrollo por parte de los países. De igual forma, los Principios de Evaluación del Grupo del Banco Mundial establecen los principios de evaluación

medulares para seleccionar, llevar a cabo y utilizar evaluaciones (World Bank et al., 2019<sup>[27]</sup>) con el fin de garantizar que todas las evaluaciones del Grupo sean sólidas y confiables desde el punto de vista técnico.

Determinadas entidades subnacionales también han desarrollado directrices. Por ejemplo, a nivel estatal, Queensland, en Australia, tiene sus Lineamientos de evaluación de programas gubernamentales, los cuales describen un conjunto de principios para respaldar la planeación y la puesta en marcha de la evaluación de programas financiados por el Gobierno estatal (véase el Recuadro 4.6).

#### Recuadro 4.6. Directrices de Evaluación del Programa del Gobierno de Queensland

El estado australiano de Queensland cuenta con directrices de evaluación que establecen los requisitos mínimos que deben cumplir los encargados de planear, implementar y administrar evaluaciones de programas financiados por el Gobierno. Dichas directrices describen principios orientados a fomentar la calidad de las evaluaciones, tanto en aspectos de gobernanza como técnicos.

##### **Asegurar la buena gobernanza de las evaluaciones:**

Con una introducción que contiene varias definiciones y los objetivos de la evaluación, en las directrices se explican los pasos clave en la planeación de una evaluación, con un enfoque particular en la definición de su propósito y sus resultados. También describen consideraciones prácticas respecto de la gobernanza de la evaluación, como la determinación de funciones, responsabilidades y recursos adecuados para los funcionarios públicos que planean y realizan la evaluación.

##### **Garantizar la calidad técnica de las evaluaciones:**

Las directrices se adjuntan a indicaciones concretas y prácticas sobre enfoques de evaluación y recopilación de datos. El primer anexo presenta orientación detallada y recursos adicionales para diseñar, implementar y entregar evaluaciones eficaces y eficientes. El segundo anexo sobre la recopilación de datos de evaluación describe diferentes tipos de métodos de recopilación de datos, recomendaciones para seleccionar el método correcto y más recursos.

Fuente: (Queensland Government Statistician's Office, 2020<sup>[28]</sup>)

En 2017, todas las entidades federativas mexicanas contaban con uno o varios instrumentos en los que se describían ciertos criterios de calidad para efectuar evaluaciones. Entre ellos se encuentran los estados de Quintana Roo y Yucatán, que han desarrollado estándares relativos a las competencias del evaluador, los tipos de evaluación y la planeación de la evaluación (CONEVAL, 2017<sup>[2]</sup>) (véase el Recuadro 4.7).

#### Recuadro 4.7. Estándares de evaluación en Quintana Roo y Yucatán

Quintana Roo cuenta con lineamientos y criterios para llevar a cabo y coordinar evaluaciones, los cuales establecen los diferentes tipos de evaluaciones por realizar, el uso de los resultados de la evaluación, la frecuencia con la que deben realizarse las evaluaciones y los requisitos específicos que deben cumplir los evaluadores (CONEVAL, 2018<sup>[29]</sup>). Por ejemplo, los Estándares de Quintana Roo para la difusión de resultados de evaluación de recursos federales administrados a entidades federales (CONAC, 2015<sup>[30]</sup>) plantean diversas recomendaciones sobre lo siguiente:

- Programa anual de evaluación: debe establecer los programas sujetos a evaluación, los tipos de evaluación que aplican y un calendario para su ejecución.
- Encargo de la evaluación: el encargo, el funcionamiento y la supervisión de la evaluación deberán ser objetivos, imparciales, transparentes e independientes.
- Redacción de los Términos de Referencias: estos deberán incluir los objetivos, los alcances, las metodologías, los perfiles de evaluadores y los productos esperados de la evaluación.

Yucatán cuenta con diversas normativas sobre los procesos de evaluación emprendidos en los estados, orientados a fortalecer los mecanismos para la realización de evaluaciones de calidad, sistemáticas y participativas (Estado de Yucatán, 2019<sup>[31]</sup>). Por ejemplo, los Lineamientos Generales del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desempeño del estado (Estado de Yucatán, 2016<sup>[32]</sup>) incluyen los siguientes:

- Requisitos para la contratación de evaluadores externos: por ejemplo, experiencia reconocida en el tipo de evaluación que se realizará, presentación de una propuesta de trabajo que incluya el objetivo de la evaluación, la metodología, los perfiles de los evaluadores que conforman el equipo evaluador, entre otros.
- Definición de tipos de evaluación y sus objetos de aplicación: por ejemplo, desempeño, desarrollo, estrategia, proceso, congruencia y resultados, y evaluación de impacto.
- Recomendaciones sobre la metodología de evaluación: la Secretaría Técnica es responsable de aprobar las metodologías aplicables en las evaluaciones externas e internas. Los lineamientos también recomiendan que los instrumentos para recabar información (cuestionarios, entrevistas, entre otros) sean adecuados y relevantes.

Fuente: (CONEVAL, 2017<sup>[2]</sup>), (CONAC, 2015<sup>[30]</sup>), (CONEVAL, 2018<sup>[29]</sup>), (Estado de Yucatán, 2019<sup>[31]</sup>), (Estado de Yucatán, 2016<sup>[32]</sup>)

Las directrices desarrolladas por los países abordan una gran variedad de temas específicos, como el diseño de enfoques de evaluación, el plan de acción para encargar evaluaciones, la planeación de evaluaciones, el diseño de métodos de recopilación de datos, las metodologías de evaluación o la conducta ética de los evaluadores. En el Cuadro 4.2 presentado a continuación se ofrece una descripción general de los diferentes estándares de calidad, en términos de gobernanza y calidad, que los países miembros y no miembros de la OCDE incluyeron en sus directrices.

**Cuadro 4.2. Estándares de calidad incluidos en lineamientos de evaluación**

Países	Calidad técnica de las evaluaciones						Buena gobernanza de las evaluaciones		
	Identificación y diseño de los enfoques de evaluación	Plan de acción para encargar evaluaciones	Establecimiento de un calendario para la evaluación de políticas	Identificación de recursos humanos y financieros	Diseño de métodos de recopilación	Estándares de calidad de las evaluaciones	Independencia de las evaluaciones	Conducta ética de las evaluaciones	Nada de lo anterior
Australia	○	○	○	●	○	○	○	○	○
Austria	○	○	○	●	●	○	○	○	○
Canadá	●	○	○	○	●	●	●	●	○
República Checa	●	○	○	○	●	●	●	●	○

	Calidad técnica de las evaluaciones						Buena gobernanza de las evaluaciones		
	●	○	●	○	●	○	●	○	○
Estonia	●	○	●	○	●	○	●	○	○
Finlandia	○	○	●	○	○	○	●	○	○
Francia	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Alemania	●	○	●	○	●	○	●	○	○
Gran Bretaña	●	○	●	○	●	○	●	○	○
Grecia	●	○	●	○	●	○	●	○	○
Irlanda	●	○	○	○	●	○	●	○	○
Italia	○	○	○	○	○	○	●	○	○
Japón	●	○	●	○	●	○	○	○	○
Corea	●	○	●	○	●	○	○	○	○
Letonia	●	○	●	○	●	○	○	○	○
Lituania	●	○	○	○	●	○	●	○	○
México	●	○	●	○	○	○	●	○	○
Países Bajos	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Nueva Zelanda	●	○	○	○	●	○	●	○	○
Noruega	●	○	○	○	●	○	○	○	○
Polonia	○	○	○	○	○	○	●	○	○
Portugal	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Eslovaquia	●	○	○	○	○	○	●	○	○
España	●	○	○	○	○	○	●	○	○
Suiza	○	○	○	○	○	○	●	○	○
Estados Unidos	●	○	○	○	○	○	●	○	○
Total OCDE									
● Sí	18	10	11	14	17	19	17	11	0
○ No	8	16	15	12	9	7	9	15	26
Argentina	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Brasil	●	○	○	○	○	○	●	○	○
Colombia	●	○	○	○	○	○	●	○	○
Costa Rica	●	○	○	○	○	○	●	○	○
Kazajistán	○	○	○	○	○	○	○	○	○

Nota: n = 31 (26 miembros de la OCDE). 11 países (9 miembros de la OCDE) respondieron que no cuentan con lineamientos para respaldar la implementación de la evaluación de políticas en todo el gobierno. Las respuestas recogen las respuestas a la pregunta: "¿Contienen los lineamientos una orientación específica relacionada con: (Check all that apply)".

Fuente: OECD Survey on Policy Evaluation (2018)

En Nuevo León, respecto al Programa Anual de Evaluación (PAE) de la SED, la evaluación de cada programa deberá seguir varios lineamientos y buenas prácticas definidas a nivel nacional y estatal. Por ejemplo, el CONEVAL ha elaborado los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal que establecen los diferentes tipos de evaluaciones por realizar, el uso de una matriz de indicadores, la frecuencia con la que deberán efectuarse las evaluaciones, entre otros (CONEVAL, 2007<sup>[6]</sup>). El CONAC también publicó sus Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico (CONAC, 2013<sup>[33]</sup>) para ayudar a los estados a diseñar indicadores de monitoreo y desempeño eficientes. Además, Nuevo León publicó sus propios lineamientos para poner en marcha el presupuesto por resultados y un sistema de

evaluación del desempeño (PpR-SED): Lineamientos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León para la Consolidación del Presupuesto por Resultado (PpR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), 2017.

Por otra parte, cada unidad de evaluación se encarga de recabar y analizar una fuente primaria de datos que consta de información contenida en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas, documentación pública y documentos regulatorios. Posteriormente, la unidad debe responder a un conjunto de preguntas metodológicas predefinidas sobre la calidad de la Matriz de Indicadores de Resultados relacionada con el programa, la eficacia de la gestión del programa, los resultados en términos de productos, la transparencia, la satisfacción ciudadana, entre otros. La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) es una importante herramienta de planeación estratégica que establece los objetivos de cada programa. Incluye varios indicadores que miden objetivos, impactos y resultados esperados, e identifica las fuentes de información requeridas para el proceso de gestión del desempeño.

El Consejo Nuevo León podría interesarse en desarrollar sus propias regulaciones para la evaluación del Plan Estratégico, las cuales también podrían aplicarse en todo el Gobierno. Una metodología para evaluar el Plan Estratégico deberá aportar los objetivos de la evaluación, su alcance preciso, los tipos de evaluación (diseño, implementación e impacto), los métodos de recopilación de datos y orientación para realizar o encargar evaluaciones. Para ello, Nuevo León podría inspirarse en las directrices desarrolladas por France Stratégie (véase el Recuadro 4.8), así como en el posicionamiento general de esta institución en el aparato gubernamental francés.

#### Recuadro 4.8. France Stratégie y sus directrices de evaluación

France Stratégie es una agencia francesa adscrita a la oficina del Primer Ministro pero que opera por separado del gobierno y que aporta conocimiento experto de los principales asuntos sociales y económicos mediante evaluaciones ex post de políticas públicas, notas de análisis, debates y ejercicios de consulta. La institución ha publicado directrices sobre evaluaciones de impacto, con el fin de apoyar a los responsables de tomar decisiones y a los profesionales a realizar evaluaciones y analizar los resultados de estas (*Comment évaluer l'impact des politiques publiques: un guide à l'usage des décideurs et des praticiens*, 2016).

En primer lugar, las mencionadas directrices presentan diferentes métodos para realizar evaluaciones de impacto científicamente confiables con objeto de deducir una relación causal entre la intervención pública que se evalúa y los efectos que causa sobre sus beneficiarios (los indicadores pertinentes incluyen salud, empleo y educación, entre otros). Se explican en detalle varios métodos (incluidas las “diferencias en las diferencias” y los ensayos controlados aleatorios), y las directrices hacen hincapié, entre otros, en la importancia de desarrollar un razonamiento contrafactual confiable, de elegir indicadores pertinentes y de evitar mecanismos de selección que pudieran sesgar los resultados de la evaluación. En la siguiente sección de las directrices se aborda el tema de cómo analizar los resultados de la evaluación e identificar las razones del éxito o fracaso de una política pública. Por último, se explica cómo comparar los efectos de múltiples políticas con el mismo objetivo y elegir la más eficaz. Esta última sección abarca los análisis de costo-beneficio y costo-eficacia.

Las directrices de France Stratégie son concretas y están orientadas al usuario, pues toman en cuenta una gran variedad de limitaciones científicas y operativas en torno a la implementación de evaluaciones, como la disponibilidad, amplitud y calidad de los datos y el presupuesto de evaluación. Estas limitaciones suelen determinar el método de evaluación que se utilizará, ya que los diferentes métodos requieren diferentes tipos de datos (por ejemplo, el método de comparación exige datos valiosos sobre las personas y su entorno socioeconómico).

Por último, las directrices de France Stratégie se orientan a la política pública y ayudan a los responsables de tomar decisiones a cerrar la brecha entre la evaluación de políticas y la toma de decisiones, ya que ofrecen recomendaciones claras sobre cómo utilizar los resultados de la evaluación para mejorar las políticas públicas, y cómo reforzar las capacidades de evaluación de los responsables de formular políticas públicas. Las directrices recomiendan, entre otros, realizar revisiones sistemáticas de la evidencia existente, para así evaluar si los resultados de la evaluación convergen y difieren según el contexto institucional de la política. Asimismo, en las directrices se resalta la necesidad de los responsables de formular políticas públicas de institucionalizar y poner en práctica la generación y el acceso a datos.

Fuente: (France Stratégie, 2016<sup>[34]</sup>)

### ***El Consejo podría desarrollar competencias para encargar o llevar a cabo evaluaciones internas***

Si bien las directrices y los estándares de calidad brindan a los evaluadores recursos que los apoyarán para tomar las decisiones adecuadas al realizar evaluaciones, también les sería muy útil contar con las competencias adecuadas. Dichas competencias implican contar con las habilidades, los conocimientos, la experiencia y las destrezas adecuadas (Stevahn et al., 2005<sup>[35]</sup>; American Evaluation Association, 2015<sup>[36]</sup>). Por ejemplo, la Asociación Estadounidense de Evaluación desarrolló una lista de competencias básicas del evaluador (American Evaluation Association, 2015<sup>[36]</sup>), las cuales se centran en las habilidades profesionales, técnicas, interpersonales, de gestión y organizacionales requeridas para actuar como evaluador, lo que refleja la amplia variedad de competencias que dicha profesión exige más allá de los conocimientos técnicos expertos.

Para que Nuevo León lleve a cabo evaluaciones de alta calidad en el largo plazo, será importante invertir en habilidades, al fomentar la formación en competencias del evaluador. De hecho, en la actualidad el Consejo no tiene competencias de evaluación del todo adecuadas en sus comisiones y secretarías técnicas para encargar o realizar evaluaciones internas. Para asegurarse de que sus evaluaciones tengan calidad técnica, el Consejo puede considerar varios escenarios.

En primer lugar, el Consejo debería basarse en las competencias de los evaluadores externos para llevar a cabo evaluaciones en el corto y el mediano plazo. En particular, el Consejo puede recurrir a universidades y centros de investigación del estado para encargar evaluaciones. Podría definir algunos estándares de calidad para el encargo de evaluaciones, como requisitos de competencia para los evaluadores, ya que los términos de referencia (TdR) constituyen una herramienta esencial para el aseguramiento de la calidad (Kusters et al., 2011<sup>[22]</sup>). Las directrices también cubrirían aspectos como el alcance de la evaluación, su metodología y sus objetivos, la composición del equipo evaluador, su presupuesto y cronograma, así como el tipo de partes interesadas que participarán (Independent Evaluation Office of UNDP, 2019<sup>[37]</sup>).

En el largo plazo, el Consejo podría establecer mecanismos orientados a desarrollar las competencias adecuadas para realizar evaluaciones internas. Por tanto, podría considerar la organización de cursos de formación para evaluadores (es decir, los comisionados y el personal de la secretaría técnica). En efecto, los datos obtenidos de la encuesta de la OCDE indican que la formación de evaluadores es la técnica más utilizada para el desarrollo de competencias (la mitad de los países encuestados la han puesto en práctica). Se podría alentar al personal para que participe en cursos (incluida la capacitación en línea) sobre diferentes temas, como la evaluación del impacto de políticas, programas y proyectos públicos (International Training Centre, 2019<sup>[38]</sup>), la evaluación económica o la recopilación de datos para evaluación de programas ofrecida por la Universidad de Washington (University of Washington, 2020<sup>[39]</sup>). Además del uso de cursos y sesiones de formación, el Consejo podría considerar contratar personal con

las habilidades técnicas apropiadas para realizar evaluaciones, como profesionales con experiencia previa en evaluaciones en un entorno multidisciplinario.

Por último, otra forma en que el Consejo podría desarrollar las competencias de sus evaluadores es fomentando redes de evaluadores. Los datos de la OCDE muestran que un mecanismo común de aseguramiento de la calidad que los países han implementado es el establecimiento de una red de evaluadores.

El Consejo Nuevo León podría considerar promover su función de defensor de la evaluación en el estado mediante la formación de dichas redes en él. La Red de Conocimiento del Consejo sería un punto de partida positivo para desarrollar una red de evaluadores de este tipo en Nuevo León, así como en todos los estados mexicanos. En la actualidad dicha red fomenta la colaboración y la participación de la comunidad académica de Nuevo León, con un interés especial en alentar la investigación aplicada para apoyar el monitoreo y la evaluación del Plan Estratégico (Consejo Nuevo León, 2019<sup>[40]</sup>). Al reunir a académicos de todo el estado por medio de foros temáticos, la Red de Conocimiento podría convertirse en un centro informal para el intercambio de experiencias prácticas y técnicas relacionadas con la evaluación. Organizada por el Consejo, la Red podría conectar con facilidad a sus académicos con los miembros del Consejo, en concreto, profesionales, funcionarios públicos, representantes del sector privado y la sociedad civil. Para ampliar el alcance de los intercambios, podría invitarse a evaluadores y partes interesadas pertinentes de otros estados mexicanos y sus consejos de evaluación a foros, reuniones o incluso webinars. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México es un posible participante interesante, puesto que ya trabaja con una red de evaluadores externos pertenecientes a la sociedad civil y la academia para evaluar programas sociales (OECD, 2019<sup>[41]</sup>).

### ***Controlar la calidad del producto de evaluación***

Las herramientas de control de calidad ayudan a que el producto de la evaluación (el informe) cumpla con un cierto estándar de calidad (HM Treasury, 2011<sup>[24]</sup>). En general, los mecanismos de control de calidad se usan mucho menos que los de aseguramiento de la calidad (solo cerca de un tercio de los países utilizan los primeros). Los mecanismos de control de calidad son menos comunes y pueden constituir un área de desarrollo para velar por que los informes de evaluación y la evidencia evaluativa cumplan con un estándar de alta calidad (OECD, 2020<sup>[11]</sup>).

El mecanismo de control de calidad más utilizado por los países para fomentar la calidad del producto final de las evaluaciones es el proceso de revisión por pares. Las revisiones por pares constan de un grupo de referencia, compuesto por expertos externos o internos, a quienes se somete a una evaluación para examinar su calidad técnica y su contenido sustantivo. El proceso de revisión por pares ayuda a decidir si la evaluación cumple con los estándares de calidad adecuados y, por consiguiente, puede publicarse.

El Consejo podría considerar someter sus evaluaciones a revisiones por pares expertos (por ejemplo, académicos) antes de que se publiquen. Debido a su composición, y en particular a los expertos y académicos que forman parte de las comisiones, el Consejo puede construir relaciones con una comunidad de posibles pares que contribuirían a controlar su producto de evaluación.

Algunos países también han desarrollado herramientas dirigidas a los propios evaluadores (a saber, autoevaluación) o al equipo de gestión y/o responsable de hacer encargos (listas de verificación de control de calidad, por ejemplo) para ayudarlos a controlar que su trabajo cumpla con los criterios de calidad adecuados. El objetivo de estas listas de verificación es estandarizar las prácticas de control de calidad de los entregables de la evaluación y, por ende, pueden ser útiles para que los gerentes de evaluación, comisionados, responsables de tomar decisiones u otras partes interesadas sopesen las evaluaciones contra un conjunto de criterios predeterminados (Stufflebeam, 2001<sup>[42]</sup>).

Por ejemplo, la unidad de evaluación de la ayuda al desarrollo en la Comisión Europea incluye en sus términos de referencia una cuadrícula de criterios de calidad clara, contra la cual el gerente de evaluación evalúa el trabajo de los evaluadores externos (OECD, 2016<sup>[43]</sup>). Por otro lado, la autoevaluación es una revisión crítica del desempeño de un proyecto o programa por parte del equipo de operaciones a cargo de la intervención, pues sirve para estandarizar las prácticas al estudiar los entregables de la evaluación. Si bien se utilizan con menor frecuencia, las herramientas de autoevaluación pueden convertirse en un elemento importante de un sistema de control de calidad (OECD, 2016<sup>[43]</sup>), pues constituyen el primer paso en el proceso de control. El Consejo podría diseñar una lista de verificación para las evaluaciones, con el fin de ayudar a controlar la calidad de su propio trabajo. Ejemplos como el conjunto de herramientas de evaluación de Nueva Gales del Sur (véase el Recuadro 4.9), muestran que también se han puesto en marcha iniciativas a nivel estatal para fomentar la calidad técnica de las evaluaciones.

#### **Recuadro 4.9. El conjunto de herramientas de evaluación del Gobierno de Nueva Gales del Sur y el sitio web Better Evaluation**

El conjunto de herramientas de evaluación de Nueva Gales del Sur (NSW) es un recurso en línea que ofrece asesoramiento y herramientas para planear y efectuar evaluaciones de programas. El conjunto de herramientas apoya a los organismos gubernamentales en la implementación de las Directrices de evaluación de programas gubernamentales de NSW desarrolladas por el Centro de Evaluación de Programas, el cual asesora sobre el diseño de evaluaciones, realiza evaluaciones y fomenta la creación de capacidad para la evaluación (New South Wales Government, 2020<sup>[44]</sup>).

El conjunto de herramientas ayuda a los directivos de evaluación y evaluadores internos o externos a gestionar un proyecto de evaluación, elegir los métodos idóneos, usarlos correctamente y cumplir con los estándares de calidad establecidos en las directrices relacionadas. Proporciona orientación concreta basada en siete pasos detallados para garantizar la calidad de la evaluación en lo referente a rigor técnico, viabilidad práctica, utilidad y ética (New South Wales Government, 2020<sup>[45]</sup>). Un recurso clave que complementa el conjunto de herramientas es el sitio web Better Evaluation, en el cual actores clave del mundo entero brindan de manera continua información y orientación sobre la evaluación. En la actualidad puede accederse a más de 200 métodos, herramientas y recursos de evaluación, sobre temas que abarcan desde definir lo que se va a evaluar, resumir los datos de la evaluación, informar y utilizar los resultados de esta.

Fuente: (New South Wales Government, 2020<sup>[44]</sup>) (New South Wales Government, 2020<sup>[45]</sup>).

Las metaevaluaciones representan otra herramienta que corresponde a la evaluación de una evaluación con el fin de controlar su calidad y/o sopesar el desempeño global de la evaluación (Scriven, 1969<sup>[132]</sup>). Hoy, se refiere sobre todo a evaluaciones diseñadas para agregar hallazgos de diversas evaluaciones. En su último sentido, la metaevaluación es un método de síntesis de evidencia útil para evaluar la calidad de una serie de evaluaciones (al valorarlas mediante informes y otras fuentes pertinentes) y su apego a los estándares establecidos. Por consiguiente, las metaevaluaciones constituyen una herramienta útil para revisar la calidad de las evaluaciones de políticas públicas, antes de hacerlas del conocimiento público. Un número relativamente limitado de países utiliza metaevaluaciones para controlar la calidad de las evaluaciones, bien sea por falta de competencias, de familiaridad o de métodos idóneos (OECD, 2020<sup>[11]</sup>).

## Fomentando el uso de evaluaciones

Si bien la calidad es muy importante y puede facilitar el uso, no es suficiente para garantizar el uso de evaluaciones, que sigue siendo un reto importante que muchos países enfrentan. De hecho, en términos generales, las conexiones entre la evidencia y la formulación de políticas públicas aún no se concretan (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Esto parece suceder también en Nuevo León, al menos en lo que concierne al alcance del Plan Estratégico.

El fomento del uso de evaluaciones de políticas está vinculado con cómo se comunican las evaluaciones dentro y fuera del sector público, y cómo (de hacerse) se utilizan las evaluaciones para mejorar los efectos y el diseño futuro de las políticas públicas. A mayor precisión, el uso activo de la evaluación de políticas implica que las recomendaciones de la evaluación sustentan la toma de decisiones y alteran el objeto de evaluación (Ledermann, 2012<sup>[46]</sup>). En ese sentido, el uso eficaz de las evaluaciones es fundamental para incorporarlas en los procesos de formulación de políticas y para generar incentivos para difundir las prácticas de evaluación. Es una fuente fundamental de retroalimentación para generar nuevas políticas y justificar las intervenciones gubernamentales.

Por el contrario, si no se utilizan las evaluaciones, quedarán brechas entre lo que se sabe, según la evidencia, que es eficaz, y la formulación de políticas y la toma de decisiones en la práctica. Sencillamente, las evaluaciones que no se utilizan representan oportunidades de aprendizaje y responsabilidad perdidas (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Además, la debilidad del vínculo entre la evidencia y la formulación de políticas se agrava por el hecho de que subutilizar las evaluaciones puede poner en peligro la legitimidad del ejercicio evaluativo en primer lugar. Cuando los responsables de tomar decisiones ignoran los resultados de las evaluaciones, se debilita el reclamo de un análisis más detallado (Leviton and Hughes, 1981<sup>[18]</sup>): las evaluaciones no utilizadas pueden contribuir a dar la impresión de que hay un exceso de oferta y provocar que la evidencia de calidad se pierda en la confusión. La subutilización representa también un desperdicio de recursos públicos: las evaluaciones de políticas, bien sea realizadas a nivel interno subcontratadas a actores externos, requieren importantes recursos humanos y financieros públicos, los cuales se perderán si no producen resultados.

Nuevo León puede fomentar el uso de evaluaciones por medio de los siguientes mecanismos, puestos en práctica por una gran mayoría de países:

- Realización de evaluaciones centradas en el uso
- Fomento del acceso a los resultados de la evaluación y aceptación de estos
- Incorporación del uso de los resultados de la evaluación en el marco institucional, dentro y fuera del Ejecutivo, mediante, por ejemplo, el debate de los resultados de la evaluación en el orden más alto de gobierno y la creación de mecanismos de respuesta de la gestión.
- Aumento de la demanda de evaluaciones por la vía del desarrollo de competencias.

Como se mencionó al iniciar este capítulo, el Gobierno de Nuevo León puso en marcha, dentro de su sistema de evaluación del desempeño, un mecanismo de respuesta de la gestión. Según datos obtenidos por la OCDE, el uso de mecanismos formales de respuesta y monitoreo de la gestión es relativamente poco frecuente. Sin embargo, algunos países, como Costa Rica y México, los instauran. De hecho, en el ámbito nacional, México implementó un mecanismo para establecer un proceso de monitoreo a las recomendaciones de la evaluación externa, el cual define a los actores responsables de construir las herramientas que monitorearán los aspectos de programas y políticas que habrá que mejorar.

En consonancia con el ámbito nacional, los informes finales de evaluación de Nuevo León deberán identificar áreas de mejora (“Aspectos Susceptibles de Mejora, ASM”), que incluyan las debilidades, oportunidades y amenazas a la eficacia del programa. De conformidad con el artículo 39 del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica, las entidades administrativas deben tomar en cuenta estas recomendaciones al implementar un Plan de Acción de Mejoramiento de la Gestión (PAMGE). Este plan

incluye acciones estratégicas orientadas a mejorar el diseño, los procesos y la implementación de la política o el programa evaluados. Cada acción se relaciona con un porcentaje de avance y un responsable de su ejecución. El uso de las conclusiones en el caso del PAE también se facilita porque el informe de evaluación final que incluye los ASM y el PAMGE debe publicarse en el sitio web del estado (artículo 42 de los lineamientos neoloneses).

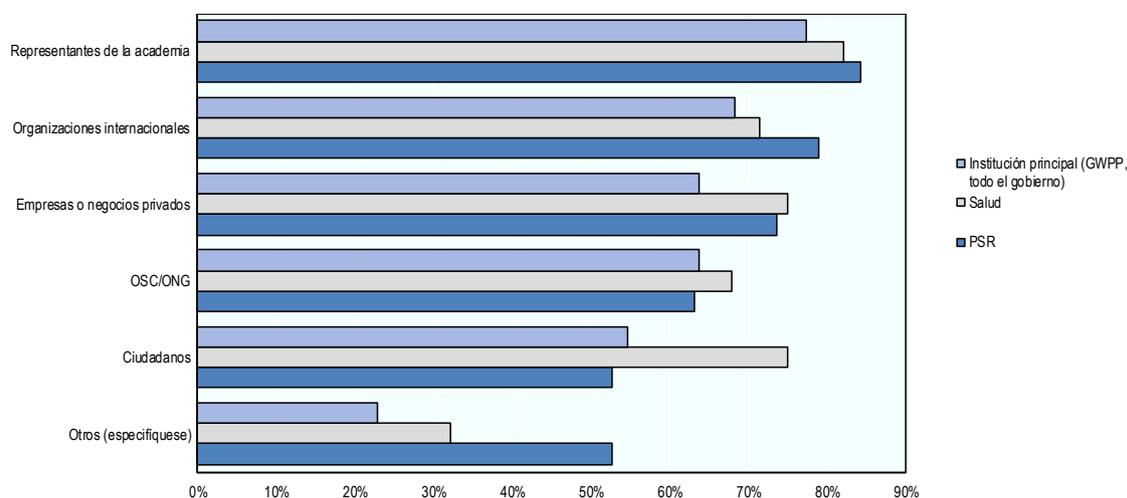
### ***Aunque el Consejo ha promovido evaluaciones centradas en el uso y publica las evaluaciones, el uso de estas sigue siendo un reto en Nuevo León***

Los países han desarrollado mecanismos para garantizar que los procesos de evaluación se centren en el uso, lo cual implica que las evaluaciones se realizan de una manera adecuada para el propósito y toman en cuenta las necesidades de sus usuarios principales y los tipos de usos previstos (Patton, 1978<sup>[21]</sup>). Investigaciones empíricas (Johnson et al., 2009<sup>[47]</sup>) descubrieron que las evaluaciones centradas en el usuario comparten varias características:

- Son metodológicamente sólidas y confiables (consulte en la sección "Promover la calidad de las evaluaciones" un análisis de los determinantes de las evaluaciones confiables).
- Los usuarios y las partes interesadas participaron en el proceso de evaluación.
- Los usuarios percibieron que la metodología de evaluación era apropiada.

El Consejo Nuevo León es, en sí mismo, un organismo compuesto por una amplia variedad de actores, que incluyen representantes estatales, de la academia, del sector privado y la sociedad civil. Por tanto, podría considerarse que las evaluaciones que lleva a cabo se centran en el uso, ya que cuentan con actores comprometidos, a quienes puede consultarse en cualquier momento durante el proceso de evaluación. Lo anterior indica que, al Gobierno del estado de Nuevo León, al igual que otros gobiernos, le interesa sobremedida involucrar a una amplia gama de actores en el proceso de toma de decisiones para generar un consenso más amplio e incrementar la legitimidad de las decisiones sobre políticas públicas (OECD, 2016<sup>[11]</sup>). De igual manera, datos obtenidos por la OCDE muestran que la mayoría de los países reportan que han involucrado a las partes interesadas en la evaluación de sus prioridades políticas (véase la Gráfica 4.2).

**Gráfica 4.2. Tipos de partes interesadas involucradas en evaluaciones de políticas**



Nota: Para la principal institución a cargo de la evaluación de políticas de todo el gobierno n = 21. Ministerios de salud n = 28. Para los ministerios PSR (presión-situación-respuesta) n = 19. Las respuestas recogen las respuestas a la pregunta "¿Qué partes interesadas se involucran en la evaluación de las prioridades de política de todo el gobierno? (Marque todas las que apliquen)".

Fuente: OECD Survey on Policy Evaluation (2018).

En efecto, según la evidencia, es más probable que los responsables de formular políticas públicas busquen y utilicen los resultados de la evaluación obtenidos de personas u organizaciones familiares de confianza, que los obtenidos de fuentes formales (Oliver et al., 2015<sup>[48]</sup>; Haynes et al., 2012<sup>[49]</sup>). En consecuencia, contar con representantes estatales en el Consejo podría aumentar su confianza y su uso de la evaluación que realiza. Asimismo, comunicar los hallazgos a las partes interesadas a medida que avanza la evaluación o involucrar a las partes interesadas en el diseño de la evaluación —algo que el Consejo puede hacer fácilmente con sus miembros— puede también favorecer su aceptación y su comprensión de los resultados (Fleischer and Christie, 2009<sup>[50]</sup>).

Respecto del Consejo, pese a que el "informe de evaluación" anual es de hecho un ejercicio de "monitoreo" y a que, como se mencionó, no será factible hacer una evaluación anual real del Plan Estratégico, cabe mencionar algunas disposiciones relativas a la participación de los actores durante este proceso. Durante el proceso de revisión, el documento se presenta a cada comisión en cuatro instancias por lo menos: al empezar el proceso, al terminarse el primer borrador, al redactarse las recomendaciones y al publicar la evaluación. Un punto interesante es que las comisiones son invitadas a participar en todo el proceso y en todas las etapas deben dar sus opiniones y sugerencias, así como analizar las recomendaciones. Cuanto antes y de manera más activa participen los usuarios en un proceso de evaluación y se difundan los resultados, más probable será que utilicen los resultados de la evaluación (Patton, 1978<sup>[21]</sup>) (Patton, 1978<sup>[21]</sup>). El Consejo debería continuar involucrando activamente a las comisiones de esa manera.

Sin embargo, aunque el Consejo está compuesto por una amplia variedad de partes interesadas, eso no significa que todos estén igualmente involucrados en el proceso de evaluación. En efecto, como se comentó en el capítulo 1, podría considerarse que en el Consejo hay una sobrerrepresentación del sector privado y que da muy poca voz a los representantes de la sociedad civil. Sin embargo, es posible argumentar que la ciudadanía, como los principales usuarios previstos de la política que se evalúa, son las partes interesadas que es más importantes incluir en el proceso de evaluación (Kusters et al., 2011<sup>[22]</sup>). Además, los actores de la sociedad civil ciertamente influyen en la institucionalización de la evaluación de políticas y resultan esenciales para facilitar la demanda de evaluación (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Para equilibrar las voces de cada actor que forme parte de las comisiones, el Consejo podría considerar adaptar la composición de estas para asegurar una mayor representación de la sociedad civil y la ciudadanía (véase en el Capítulo 5 un análisis detallado de la composición del Consejo).

Para facilitar su uso en la práctica, las evaluaciones centradas en el uso también requieren que la configuración de la evaluación —entendida como la planeación, los recursos y los canales de comunicación implicados en la creación y el uso de los resultados— se adapte a las necesidades de los responsables de formular políticas públicas (Patton, 1978<sup>[21]</sup>). Los recursos para la evidencia deberán coincidir con la demanda de los formuladores de políticas en términos de tiempo y formato. Por último, las preguntas de evaluación previstas por el evaluador tendrán que ajustarse a las necesidades de los usuarios (Patton, 1978<sup>[21]</sup>). En Nuevo León, los funcionarios públicos que proporcionan información solicitada por el Consejo para la evaluación en ocasiones no conocen o conocen muy poco el trabajo de las comisiones y la forma como este se relaciona con sus propias labores.

En ese caso, al iniciar el proceso de evaluación, el Consejo podría consultar a los usuarios previstos (secretaría, responsables de formular políticas y profesionales) para asegurarse de que estén enterados de la evaluación y la utilicen. Más aún, la administración pública estatal podría encargar evaluaciones específicas para el Consejo, sobre temas importantes para las secretarías. La intervención del centro de gobierno sería fundamental para comunicar y coordinar la demanda de evaluaciones en toda la administración pública. También es recomendable que haya una fuerte coordinación con la Secretaría de Finanzas, dado que anualmente esta emite el Plan Anual de Evaluación (PAE). Las evaluaciones que el Consejo lleve a cabo serán complementarias o abarcarán temas distintos de los que coordina la Secretaría de Finanzas.

Un aspecto clave para asegurar que las evaluaciones se usen es garantizar el acceso a ellas. De hecho, los responsables de formular políticas públicas y las partes interesadas no podrán hacer uso de la evidencia y los resultados de las evaluaciones si no los conocen (Haynes et al., 2018<sup>[51]</sup>). Por tanto, el primer paso para fomentar dicho uso es poner los resultados a disposición de los usuarios previstos, esto es, comunicarlos y difundirlos a las partes interesadas.

No obstante, si bien la difusión constituye un primer paso útil para propiciar el acceso al informe de evaluación, no es suficiente. De hecho, la investigación indica que, de manera aislada, la difusión no mejora significativamente la incorporación de las evaluaciones en las políticas públicas (Langer, Tripney and Gough, 2016<sup>[52]</sup>; Dobbins et al., 2009<sup>[53]</sup>; Haynes et al., 2018<sup>[51]</sup>). Más bien, la presentación de la evidencia debe ser estratégica y recibir impulso del propósito de la evaluación y las necesidades de información de los usuarios previstos (Patton, 1978<sup>[21]</sup>). Por consiguiente, para facilitar su uso, los resultados de la evaluación tendrán que resumirse adecuadamente y diseñarse para usuarios específicos (Haynes et al., 2018<sup>[51]</sup>).

En términos más generales, los informes de evaluación como los publicados por el Consejo no siempre resultan fácilmente comprensibles o asimilables para el público en general y los responsables de formular políticas públicas que quizá no dispongan de tiempo para leer informes extensos. Asimismo, las recomendaciones podrían ser demasiado generales, por lo que no permiten identificar acciones políticas claras. Por ello, los estados de Baja California, Jalisco, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro y Tabasco incluyen un resumen ejecutivo en sus informes de evaluación (CONEVAL, 2017<sup>[2]</sup>).

En el futuro, el Consejo también podría considerar incluir un resumen ejecutivo en los informes de evaluación, redactado en un lenguaje claro, conciso y fácil de usar que permita a la ciudadanía y a los responsables de formular políticas públicas comprender con rapidez la evaluación y sus resultados. En el Capítulo 5 también se plantean recomendaciones sobre cómo el Consejo podría plasmar esta evidencia en un lenguaje más comprensible para los responsables de formular políticas públicas y un público más amplio.

En general, a pesar de la participación de los actores, la difusión de los resultados y, por tanto, el fomento de evaluaciones centradas en el uso hasta cierto punto, los resultados de la evaluación del Consejo pueden no generar sistemáticamente una mayor incorporación de la evaluación de políticas en la toma de decisiones. De hecho, la incorporación de los resultados de evaluaciones es un fenómeno complejo que exige medidas más amplias y sistemáticas. Como se analizará en las secciones siguientes, una solución para aumentar la demanda de evaluaciones es crear un mercado específico al incorporar el uso de estas en la estructura institucional, y otra sería promover las habilidades de los responsables de tomar decisiones y formular políticas públicas para el uso de evidencia.

### ***El Consejo podría considerar desarrollar una estrategia de comunicación para promover la incorporación de la evidencia de evaluación***

Por otra parte, el día de la publicación de su “informe de evaluación” (el cual es, de hecho, un ejercicio de monitoreo), el Consejo envía al Congreso y al Gobernador un comunicado de prensa. Como ya se analizó, la evidencia no solo debe ser accesible para el público y los responsables de formular políticas públicas; también debe presentarse de manera estratégica y ser impulsada por el propósito de la evaluación y las necesidades de información de los usuarios previstos.

Con el fin de adaptar la evidencia de la evaluación a diferentes públicos, el Consejo podría desarrollar una estrategia de comunicación para ajustar la forma como se presentan los resultados de la investigación a sus posibles usuarios. En especial, podría elaborar una estrategia de comunicación adaptada a los funcionarios públicos y a los responsables de tomar decisiones en la administración pública estatal para asegurar una mayor incorporación de sus evaluaciones en la administración. Esta estrategia podría incluir el uso de infografías, síntesis personalizadas de evidencia de investigación (por ejemplo, resúmenes

ejecutivos, que son especialmente útiles para quienes toman decisiones) y la difusión de “perlas informativas” a través de las redes sociales y seminarios para presentar las conclusiones de la investigación, entre otras (OECD, 2016<sup>[43]</sup>) (OECD, 2018<sup>[54]</sup>).

Es muy importante utilizar estas estrategias personalizadas de comunicación y difusión, las cuales aumentan el acceso a resultados de la investigación presentados con claridad. Un ejemplo interesante es el What Works Centre del Reino Unido, que incluye la Education Endowment Foundation, la Early Intervention y el What Works Center for Local Economic Growth, el cual genera diversos informes de política pública para difundir mensajes clave a su público objetivo. En el Recuadro 4.10 a continuación se presenta el uso por parte del CONEVAL de infografías y narración de historias (storytelling) para presentar los resultados de la evaluación y su impacto en la ciudadanía, que es otra herramienta que el Consejo podría desarrollar en su sitio web.

#### **Recuadro 4.10. Comunicar los resultados de la evaluación: casos emblemáticos de CONEVAL**

##### ***La narración de historias (storytelling) en casos locales donde la evaluación se utiliza para contribuir al desarrollo social***

El sitio web de CONEVAL comparte públicamente cinco historias que muestran el uso de la información generada por las evaluaciones de CONEVAL en relación con la mejora del desarrollo social. Los cinco casos de evaluación se presentan de manera sencilla, clara y concisa, por medio de historias con personajes, diálogos y, en ocasiones, referencias a artículos de periódicos internacionales. Dichas historias también presentan el contexto en el cual se llevó a cabo la evaluación real, los datos que se utilizaron y generaron a través de ella y cómo sus resultados afectaron a las personas.

Por ejemplo, la historia del “Valor del tiempo” es un monólogo en el que el protagonista describe la experiencia de transformación de una escuela primaria como parte del Programa Escuelas de Tiempo Completo. El programa se consolidó gracias a las recomendaciones del CONEVAL por medio del monitoreo y la evaluación de su desempeño. La historia refleja la realidad de un programa que evoluciona con resultados y efectos verificables.

Otra historia describe la experiencia de un gobierno estatal que pone en marcha una estrategia de política social fundamentada en la metodología de medición multidimensional de la pobreza elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. La historia explica cómo los tres órdenes de gobierno definieron y orientaron sus políticas públicas a aumentar al máximo el bienestar de los ciudadanos y las ciudadanas por medio de un proceso participativo.

El sitio web también incluye infografías que resumen, con breves textos e imágenes, algunas iniciativas de evaluación emprendidas por el CONEVAL y sus efectos en la ciudadanía.

Fuente: Adaptado de CONEVAL, (2019<sup>[55]</sup>)

#### ***Para Nuevo León puede ser provechosa la incorporación sistemática de las evaluaciones en el ciclo de formulación de políticas***

Si bien las competencias individuales son importantes, las organizaciones formales y los mecanismos institucionales preparan el terreno para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia, capaces de resistir las transiciones entre el liderazgo (Results for America, 2017<sup>[56]</sup>). El uso de evaluaciones está estrechamente ligado a las estructuras y los sistemas organizacionales, en la medida en que crean un terreno fértil para cubrir la oferta y la demanda de evaluaciones.

Los mecanismos institucionales u organizacionales que permiten desarrollar un mercado de evaluación se encuentran en instituciones específicas, como los mecanismos de respuesta de la gestión, o en el ciclo de políticas más amplio, por ejemplo, mediante la incorporación de los hallazgos de la evaluación de políticas en el ciclo presupuestario o los debates sobre las conclusiones al más alto nivel político. Como se verá en la siguiente sección, el Estado de Nuevo León podría considerar poner en práctica o fortalecer dichos mecanismos para promover la incorporación de los resultados de su evaluación.

La incorporación de los resultados de la evaluación en el ciclo presupuestario representa uno de los mecanismos más utilizados para fomentar el uso de evaluaciones (OECD, 2020<sup>[11]</sup>). De hecho, la evidencia obtenida de las evaluaciones puede emplearse de manera más o menos sistemática en el ciclo presupuestario, según el modelo de presupuesto por resultados que se adopte (de presentación, sustentado en el desempeño, de gestión, por desempeño directo). En la mayoría de los países de la OCDE, la evidencia de resultados se incluye en el ciclo presupuestario, de acuerdo con uno de los tres primeros enfoques. Algunos países, como Dinamarca, Países Bajos o Alemania, llevan a cabo revisiones de gastos especiales para sustentar ciertas decisiones de asignación cada año. En México, en términos estatales, todas las entidades federativas, como Sinaloa, Coahuila y Tamaulipas, cuentan con disposiciones legales para aplicar los resultados de la evaluación en las decisiones presupuestarias (CONEVAL, 2017<sup>[2]</sup>).

En Nuevo León, podrían también usarse las evaluaciones de política pública realizadas por el Consejo como parte de los debates relativos al presupuesto en el Congreso, para sustentar las decisiones de Nuevo León en este ámbito. Por ejemplo, cuando sea pertinente, las evaluaciones de políticas y programas del Consejo podrían incluirse como anexo en el documento presupuestario principal. Asimismo, un mayor monitoreo por parte de la administración pública estatal del gasto del programa presupuestario permitiría a Nuevo León realizar análisis de gastos, que podrían sustentarse en los resultados de la evaluación.

Por otra parte, la administración pública estatal y el Consejo podrían debatir los resultados de la evaluación al más alto nivel político. Por ejemplo, en Corea, en el contexto del plan quinquenal “100 tareas de política”, los resultados de la evaluación se debaten en el Consejo de Ministros. Otros países establecieron comités o consejos específicos, casi siempre en el centro del Gobierno, para monitorear la implementación de evaluaciones de políticas y/o intercambiar opiniones sobre sus hallazgos. Un ejemplo de ello es el Comité Brasileño de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas Federales, que reúne a representantes de alto nivel del Ejecutivo (Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planeación y Ministerio de Transparencia) y de la Contraloría General de la Unión (CGU).

En el seno del Consejo podrían entablarse los debates sobre la implementación de los hallazgos de la evaluación, reuniendo a representantes de alto nivel de la administración y a diversos sectores. Los miembros del Consejo, incluidos los representantes del Ejecutivo, podrían intercambiar información sobre el uso de los resultados de la evaluación. Posteriormente, los representantes del Ejecutivo presentarían a la administración estatal las conclusiones de estas discusiones, mediante la organización de una segunda ronda de debates con representantes políticos de alto nivel. El foco de interés sería la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones del Consejo y su monitoreo. Por tanto, los debates podrían organizarse de forma sistemática y no personalizada.

Aparte del Ejecutivo, el Congreso también podría ser fundamental en el fomento del uso de la evidencia recolectada en evaluaciones. Además de garantizar la rendición de cuentas del estado, el Congreso puede desarrollar un enfoque más estructurado y sistemático al uso de evaluaciones (OECD, 2020<sup>[11]</sup>). Por ejemplo, se ha demostrado que los parlamentos han sido fundamentales para aumentar el uso de evaluaciones al promover el uso de evidencia evaluativa en el ciclo presupuestario al exigir más información sobre el desempeño del gasto público, incorporar cláusulas de evaluación en las leyes y encargar evaluaciones a nivel de comité en el contexto de las audiencias (Jacob, Speer and Furubo, 2015<sup>[57]</sup>). Por ejemplo, los datos de la OCDE muestran que 21 países miembros incorporan los hallazgos

de las evaluaciones en el ciclo presupuestario (OECD, 2020<sup>[11]</sup>). Algunos países, como Dinamarca, Países Bajos o Alemania, realizan revisiones de gastos para sustentar las decisiones de asignación de gastos cada año. En Nuevo León, el artículo 22 de la Ley de Planeación Estratégica estipula que el informe de evaluación del Plan Estratégico se enviará al Congreso y que el Ejecutivo comunicará a este las acciones que pretenda tomar siguiendo las recomendaciones del Consejo. Esta disposición constituye un paso importante para fomentar la formulación de políticas basadas en evidencia en Nuevo León, que sería útil dar si se modificara la Ley de Planeación Estratégica o se adoptara una nueva ley. Nuevo León podría actualizar la Ley de Planeación Estratégica y establecer que las evaluaciones que se realicen a solicitud de la administración pública estatal se compartan con el Congreso con fines informativos.

## Recomendaciones

### ***Construyendo un marco institucional sólido para la evaluación del Plan Estratégico***

- Adoptar una definición integral de evaluación aplicable a todo el Gobierno. Esto podría implicar actualizar el reglamento de la Ley de Planeación Estratégica para especificar que esta definición se aplica a todas las iniciativas públicas, incluido el Plan Estratégico. La Ley de Planeación Estratégica también podría actualizarse para incluir esta definición.
- Establecer un cronograma claro de las actividades de evaluación del Plan Estratégico, en el que se especifique cuántos y qué programas y políticas se evaluarán, quiénes serán los evaluadores (qué competencias deben tener, si pertenecen al Consejo o son externos a este) y cuándo y cómo debe realizarse la evaluación.
- Actualizar el mandato del Consejo para evaluar el Plan Estratégico:
  - Actualizar el artículo 19 de la Ley de Planeación Estratégica, al sustituir el cronograma anual por uno basado en los tipos de evaluación por realizar y sus etapas correspondientes en el Plan Estratégico (diseño, implementación, resultados e impacto).
  - Actualizar el artículo 19 de la Ley de Planeación Estratégica, al mencionar que la evaluación del Plan Estratégico tendrá que realizarse de conformidad con una metodología específica, que facilite el aprendizaje y la comprensión de lo que funciona y por qué (véase más adelante).
- Desarrollar un documento de política que formule las actividades de evaluación para el Consejo. El documento de política podría incluir lo siguiente:
  - Una descripción de los diferentes tipos de evaluación (es decir, de diseño, de proceso y de impacto) que se harán de las diferentes etapas del Plan Estratégico y del tipo de iniciativa de política por evaluar (política, programa, entre otras). Dicha descripción podría explicar las evaluaciones ya previstas en el PAE de la Secretaría de Finanzas, para así evitar redundancias.
  - Un cronograma que especifique cuándo deberá emprenderse cada uno de estos tipos de evaluación (es decir, durante el diseño del Plan Estratégico, durante su implementación y después de su ejecución).
  - Una explicación de si la evaluación se hará a solicitud de la administración pública estatal y, por tanto, requerirá un monitoreo formal, dentro de un plazo específico, de las recomendaciones por parte de la administración pública estatal.
  - Los recursos (humanos y financieros) dedicados a la evaluación, incluido si el Consejo considerará externalizar la evaluación.

### **Fomentando la calidad de las evaluaciones**

- Desarrollar mecanismos explícitos y sistemáticos de aseguramiento de la calidad dentro del Consejo, para así garantizar la credibilidad del proceso de evaluación, como los siguientes:
  - Desarrollar estándares de calidad para el proceso de evaluación. Estos deberán basarse en las regulaciones vigentes para la Consolidación del Presupuesto por Resultado (PpR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), e incluir requisitos de competencia para los y las evaluadores/as. Asimismo, estos estándares pueden detallar las metodologías específicas para llevar a cabo estos diferentes tipos de evaluación (es decir, métodos de recopilación y evaluación de datos).
  - Desarrollar competencias de evaluación adecuadas, por ejemplo, al:
    - Recurrir a las competencias de los/as evaluadores/as externos/as, en particular de universidades y centros de investigación, en el mediano plazo e identificar los requisitos de competencia para dichos evaluadores.
    - Desarrollar competencias para llevar a cabo evaluaciones internas del Consejo al impartir capacitación (por ejemplo, para los comisionados y el personal de la secretaría técnica) y contratar personal con las habilidades técnicas adecuadas para realizar evaluaciones.
    - Fomentar una red de evaluadores y considerar impartir capacitación a la administración pública estatal en evaluación como parte de esta red.
- Desarrollar mecanismos de control de calidad explícitos y sistemáticos, para así garantizar que el diseño, la planeación, la entrega y la presentación de informes de la evaluación se realicen correctamente con el fin de cumplir con los criterios de calidad predeterminados, como los siguientes:
  - Presentar las evaluaciones generadas por el Consejo para su revisión por parte de expertos (por ejemplo, académicos) antes de su publicación.
  - Realizar meta evaluaciones.
  - Diseñar listas de verificación de autoevaluación para que los evaluadores controlen la calidad de su trabajo.
- Revisar la composición de las comisiones para equilibrar las voces de las partes interesadas, sobre todo para reforzar la voz de la sociedad civil en relación con la del sector público, puesto que los ciudadanos y las ciudadanas, como usuarios finales del Plan Estratégico, son los actores que es más importante involucrar en la evaluación.
- Continuar fortaleciendo la función de las partes interesadas internas (en el seno de las comisiones) y las partes interesadas externas durante todo el proceso de evaluación. Desde el principio, invitarlas a participar en el arranque de la evaluación. Durante la redacción del informe de evaluación y las recomendaciones, invitarlos a dar su opinión y sus sugerencias, que posteriormente deberán ser tomadas en consideración. Por último, al publicar la evaluación, enviarla directamente a las partes interesadas y organizar un debate con ellas a ese respecto.
- Continuar publicando informes de evaluación en el sitio web del Consejo y a la vez presentar un resumen ejecutivo de la evaluación (que incluya su objetivo, alcance, métodos, resultados, entre otros elementos) (véase la estrategia presentada a continuación).

### **Fomentando el uso de evaluaciones**

- Elaborar una estrategia de comunicación para adaptar la manera de presentar los resultados de la investigación a sus usuarios potenciales. Dicha estrategia podría incluir el uso de infografías, una síntesis personalizada de la evidencia encontrada (por ejemplo, resúmenes ejecutivos, que son especialmente útiles para los responsables de tomar decisiones), difusión de “perlas

informativas” a través de las redes sociales y seminarios para presentar los resultados de la investigación, entre otros (OECD, 2016<sup>[43]</sup>) (OECD, 2018<sup>[54]</sup>). En particular, desarrollar una estrategia de comunicación adaptada a los funcionarios y responsables de tomar decisiones en la administración pública estatal para asegurar una mayor aceptación de sus evaluaciones en el seno de la administración

- Incorporar los resultados de la evaluación en el ciclo presupuestario al implementar evaluaciones de impacto y de desempeño para sustentar las decisiones presupuestarias (y/o sustentar las revisiones de gastos utilizadas en el ciclo presupuestario).
- Debatir sobre los resultados de la evaluación al más alto nivel político mediante la celebración sistemática de debates en la administración pública estatal, así como en las comisiones del Consejo, tras recibir el informe de evaluación.
- Realizar debates sistemáticos sobre los resultados de la evaluación en el Congreso, tras recibir el informe.

## Referencias bibliográficas

- American Evaluation Association (2015), *Core Evaluator Competencies*, <http://www.eval.org>. [36]
- Cámara de Diputados del H. Congreso De la Unión (2020), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf) (accessed on 25 November 2020). [14]
- Cámara de Diputados del H. Congreso De la Unión (2018), *Ley General de Desarrollo Social*, [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley\\_General\\_de\\_Developmento\\_Social.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_General_de_Developmento_Social.pdf) (accessed on 25 November 2020). [13]
- CONAC (2015), *Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas*, [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_14\\_011.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_011.pdf) (accessed on 25 November 2020). [30]
- CONAC (2013), *LINEAMIENTOS para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*. [33]
- CONEVAL (2019), *Usos de la información del CONEVAL*, <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>. [55]
- CONEVAL (2018), *Informe de pobreza y evaluación, Quintana Roo*, [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2018\\_Documentos/Informe\\_QuintanaRoo\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2018_Documentos/Informe_QuintanaRoo_2018.pdf) (accessed on 25 November 2020). [29]
- CONEVAL (2017), *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*. [2]
- CONEVAL (2007), *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf) (accessed on 18 June 2019). [6]
- Consejo Nuevo León (2019), *Knowledge Network Nuevo León Council*, <https://red.conl.mx/> (accessed on 11 January 2020). [40]
- Departamento Nacional de Planeación (2016), *¿Qué es una Evaluación?*, <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Evaluaciones/%C2%BFQu%C3%A9-es-Evaluaciones.aspx>. [8]
- Dobbins, M. et al. (2009), "A randomized controlled trial evaluating the impact of knowledge translation and exchange strategies", *Implementation Science*, Vol. 4/1, p. 61, <http://dx.doi.org/10.1186/1748-5908-4-61>. [53]
- Estado de Jalisco (2019), *Estrategia Evalúa Jalisco*, <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/unidad/evalua> (accessed on 19 December 2019). [19]

- Estado de Nuevo León (2017), *Lineamientos Generales del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León para la Consolidación de Presupuesto por Resultado (PpR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, [http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia\\_2015/Archivos/AC\\_0001\\_0007\\_00161230\\_000001.pdf](http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00161230_000001.pdf) (accessed on 6 November 2019). [9]
- Estado de Yucatán (2019), *Sistema de Evaluación del Desempeño*, [http://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=evaluacion\\_desempeno](http://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=evaluacion_desempeno) (accessed on 25 November 2020). [31]
- Estado de Yucatán (2016), *Lineamientos generales del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño*, <https://www.coneval.org.mx/sitios/RIEF/Documents/yucatan-mecanismoseguimiento-2016.pdf> (accessed on 25 November 2020). [32]
- EVALUA Jalisco (2020), *Normatividad en Monitoreo y Evaluación*, <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/unidad/normatividad> (accessed on 25 November 2020). [20]
- EVALUA Jalisco (2017), *Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco*, <http://www.sepaf.jalisco.gob.mx> (accessed on 25 November 2020). [17]
- Fleischer, D. and C. Christie (2009), "Evaluation use: Results from a survey of U.S. American evaluation Association members", *American Journal of Evaluation*, Vol. 30/2, pp. 158-175, <http://dx.doi.org/10.1177/1098214008331009>. [50]
- France Stratégie (2016), *How to evaluate the impact of public policies: a guide for the use of decision makers and practitioners (Comment évaluer l'impact des politiques publiques : un guide à l'usage des décideurs et des praticiens)*, [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/guide\\_methodologique\\_20160906web.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/guide_methodologique_20160906web.pdf) (accessed on 21 August 2019). [34]
- Gaarder, M. and B. Briceño (2010), "Institutionalisation of government evaluation: balancing trade-offs", *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 2/3, pp. 289-309, <http://dx.doi.org/10.1080/19439342.2010.505027>. [3]
- Gobierno de Nuevo Leon (2020), *Programa Anual de Evaluacion del Estado de Nuevo Leon (PAE 2020) 2020*. [16]
- Haynes, A. et al. (2012), "Identifying Trustworthy Experts: How Do Policymakers Find and Assess Public Health Researchers Worth Consulting or Collaborating With?", *PLoS ONE*, Vol. 7/3, p. e32665, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0032665>. [49]
- Haynes, A. et al. (2018), "What can we learn from interventions that aim to increase policy-makers' capacity to use research? A realist scoping review", *Health Research Policy and Systems*, Vol. 16/1, p. 31, <http://dx.doi.org/10.1186/s12961-018-0277-1>. [51]
- HM Treasury (2011), *The Magenta Book: Guidance for evaluation*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220542/magenta\\_book\\_combined.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf) (accessed on 18 June 2019). [24]
- Independent Evaluation Office of UNDP (2019), *UNDP Evaluation Guidelines*. [37]

- International Training Centre (2019), *Impact evaluation of public policies, programmes and projects* | ITCILO, <https://www.itcilo.org/courses/impact-evaluation-public-policies-programmes-and-projects> (accessed on 12 January 2020). [38]
- Jacob, S., S. Speer and J. Furubo (2015), "The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later", *Evaluation*, Vol. 21/1, pp. 6-31, <http://dx.doi.org/10.1177/1356389014564248>. [57]
- Johnson, K. et al. (2009), "Research on Evaluation Use A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005", <http://dx.doi.org/10.1177/1098214009341660>. [47]
- Kusters, C. et al. (2011), "Making evaluations matter: a practical guide for evaluators", Centre for Development Innovation, Wageningen University & Research centre., <https://www.researchgate.net/publication/254840956>. [22]
- Langer, L., J. Tripney and D. Gough (2016), *The science of using science: researching the use of Research evidence in decision-making..* [52]
- Ledermann, S. (2012), "Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change", *American Journal of Evaluation*, Vol. 33/2, pp. 159-178, <http://dx.doi.org/10.1177/1098214011411573>. [46]
- Leviton, L. and E. Hughes (1981), *Research on the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis view and Synthesis.* [18]
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2018), *Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas*, <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6eepeLCEsrKkft6Mf5SToA> (accessed on 5 August 2019). [7]
- New South Wales Government (2020), *Centre for Program Evaluation*, <https://www.treasury.nsw.gov.au/projects-initiatives/centre-program-evaluation> (accessed on 25 November 2020). [44]
- New South Wales Government (2020), *How to use the Evaluation Toolkit - NSW Department of Premier & Cabinet*, <https://www.dpc.nsw.gov.au/tools-and-resources/evaluation-toolkit/how-to-use-the-evaluation-toolkit/> (accessed on 25 November 2020). [45]
- Nuevo Leon Council (2017), *Evaluacion Anual 2016-2017.* [5]
- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [1]
- OECD (2020), *Policy Evaluation: Governance Insights from a Cross Country Study.* [58]
- OECD (2019), *OECD Integrity Review of Mexico City.* [41]
- OECD (2019), *Open Government in Biscay*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>. [10]
- OECD (2018), *Building capacity for evidence informed policy making: A policy guide to support governments*, OECD, Paris. [54]

- OECD (2018), *Draft Policy Framework on Sound Public Governance*, [4]  
<http://www.oecd.org/gov/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf> (accessed on 8 July 2019).
- OECD (2016), *Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review*, OECD [43]  
 Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264262065-en>.
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, [11]  
 Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- OECD (2010), “DAC Guidelines and Reference Series: Quality Standards for Development [26]  
 Evaluation”, <https://www.oecd.org/development/evaluation/qualitystandards.pdf> (accessed on 9 July 2019).
- OECD-DAC (2009), “Guidelines for Project and Programme Evaluations”, [12]  
[https://www.entwicklung.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Projektentwicklung/Englisch/Guidelines\\_for\\_Project\\_and\\_Programme\\_Evaluations.PDF](https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Projektentwicklung/Englisch/Guidelines_for_Project_and_Programme_Evaluations.PDF) (accessed on 20 September 2019).
- Oliver, K. et al. (2015), “Identifying public health policymakers’ sources of information: comparing [48]  
 survey and network analyses”, *The European Journal of Public Health*, Vol. 27/suppl\_2, p. ckv083, <http://dx.doi.org/10.1093/eurpub/ckv083>.
- Patton, M. (1978), “Utilization-focused evaluation”. [21]
- Queensland Government Statistician’s Office, Q. (2020), *Queensland Government Program [28]  
 Evaluation*, <https://www.treasury.qld.gov.au/resource/queensland-government-program-evaluation-guidelines/>.
- Results for America (2017), *Government Mechanisms to Advance the Use of Data and Evidence [56]  
 in Policymaking: A Landscape Review*.
- SHCP (2018), *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el parrafo [15]  
 tercero del articulo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*.
- Stevahn, L. et al. (2005), “Establishing Essential Competencies for Program Evaluators”, [35]  
*ARTICLE American Journal of Evaluation*, <http://dx.doi.org/10.1177/1098214004273180>.
- Stufflebeam, D. (2001), *Method Notes Evaluation Checklists: Practical Tools for Guiding and [42]  
 Judging Evaluations*, <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/>.
- United Nations Evaluation Group (2016), *Norms and Standards for Evaluation*. [25]
- University of Washington (2020), *Data Collection for Program Evaluation | Northwest Center for [39]  
 Public Health Practice*, <http://www.nwcphp.org/training/data-collection-for-program-evaluation>  
 (accessed on 12 January 2020).
- Vaessen, J. (2018), *New blogpost - Five ways to think about quality in evaluation*, [23]  
<https://www.linkedin.com/pulse/new-blogpost-five-ways-think-quality-evaluation-jos-vaessen>  
 (accessed on 21 June 2019).
- World Bank et al. (2019), *World Bank Group Evaluation Principles*, <http://www.worldbank.org>. [27]

# **5**

## **Promoviendo la Formulación de Políticas Basadas en Evidencia en Nuevo León**

---

En este capítulo se analizan las capacidades para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia en el estado de Nuevo León. Se examina la función del Consejo en el organismo consultivo en materia de políticas públicas en Nuevo León y se sugieren formas de contribuir mejor a configurar la agenda de políticas estatales sobre temas estratégicos. Se presentan enfoques concretos para fortalecer el suministro de evidencia en Nuevo León y se sugiere que el Consejo aliente la adopción de métodos de intermediación de conocimientos para promover la pertinencia, el impacto y el uso del asesoramiento en la administración pública estatal, por ejemplo, para implementar métodos de síntesis de evidencia. Por último, en el informe se concluye que mejorar la capacidad de Nuevo León para adoptar un enfoque basado en la evidencia requerirá expandir las competencias y la infraestructura para generar y emplear evidencia.

---

## Introducción

La formulación de políticas públicas basada en evidencia se define como un proceso mediante el cual se consultan múltiples fuentes de información, incluidas estadísticas, datos y las mejores evidencias y evaluaciones disponibles emanadas de investigaciones, antes de tomar la decisión de planificar, implementar y (cuando sea relevante) modificar las políticas públicas y los programas (OECD, 2020<sup>[1]</sup>).

Aumentar la capacidad de los gobiernos de adoptar un enfoque basado en evidencia para la formulación de políticas públicas es parte fundamental del fomento de la buena gobernanza pública orientada a lograr objetivos sociales amplios, como promover el desarrollo sostenible o mejorar el bienestar. El objetivo de la formulación de políticas públicas basada en evidencia es facilitar que los gobiernos sean ágiles y con capacidad de respuesta y que estén preparados para abordar retos políticos complejos y, en ocasiones, “perversos”.

Si bien es factible que las políticas se basen en la evidencia, a menudo aún es difícil lograr una conexión eficaz entre la oferta y la demanda de dicha evidencia en el proceso de formulación de políticas públicas. Muchos gobiernos carecen de la infraestructura requerida para desarrollar conexiones que resulten tan eficaces. En la práctica, los formuladores de políticas públicas también tienden a tener competencias y capacidades limitadas (tiempo, acceso, incentivos) para generar y/o utilizar investigación científica y datos estadísticos.

Por otra parte, en un contexto en el que resulta cada vez más importante justificar el uso de los recursos públicos con evidencia veraz, la forma como esta se recaba, aplica e integra en los procesos de toma de decisiones es un elemento esencial para determinar la naturaleza y el impacto de una política pública (Parkhurst, 2017<sup>[2]</sup>). Se ha vuelto imprescindible consultar múltiples fuentes de información y actores antes de poner en marcha una política, un programa o un servicio públicos (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). De hecho, la participación de diversos actores en los procesos de formulación de políticas contribuye a garantizar que se tomen en consideración la pertinencia y el contexto de las políticas públicas emergentes.

En consecuencia, muchos países de la OCDE han establecido órganos consultivos de políticas públicas para respaldar la formulación de políticas públicas basadas en evidencia con lo mejor que logre obtenerse. Por lo general, la configuración institucional de estos órganos consultivos en política pública depende de la historia institucional de los países, las tradiciones en materia de administración y la configuración básica de su sistema gubernamental (OECD, 2017<sup>[3]</sup>). Estos órganos pueden ser muy diversos en cuanto a estructuras organizacionales, mandatos o funciones en el ciclo de la política pública (OECD, 2017<sup>[3]</sup>). Pueden adoptar varias formas: consejos consultivos o consejos de planeación estratégica, con responsabilidad sectorial u horizontal; órganos que operan separados del gobierno, pero de todas maneras pertenecen al ámbito público en general, u organizaciones dentro del gobierno. En muchos sentidos, las funciones del Consejo Nuevo León pueden contemplarse dentro de este marco de órganos consultivos en materia de políticas públicas.

En este contexto, en el informe se presentan buenas prácticas para mejorar las capacidades de formulación de políticas públicas basadas en evidencia. En primer lugar, se analiza el papel desempeñado por el Consejo en el organismo neoleonés consultivo en materia de políticas públicas y se sugieren formas en las que puede contribuir mejor a configurar la agenda de políticas estatales sobre temas estratégicos. En segundo lugar, se aborda el lado de la oferta de la formulación de políticas públicas basada en evidencia, recomendando que el Consejo promueva la adopción de métodos de intermediación del conocimiento para promover la pertinencia, el impacto y el uso del asesoramiento en la administración pública estatal. Por último, se concluye que mejorar la capacidad de Nuevo León para adoptar un enfoque basado en evidencia requerirá incrementar las competencias para comprender, obtener, interrogar y evaluar, utilizar y aplicar evidencia, así como establecer la infraestructura adecuada para generar y hacer uso de evidencia que resista el paso del tiempo.

## Estableciendo un organismo consultivo que cubra las necesidades del Gobierno

Muchos países de la OCDE han instaurado organismos orientados a brindar asesoramiento confiable al Gobierno y facilitar la capacidad de implementar reformas. Debido al ritmo de los avances tecnológicos, ambientales y culturales, a los responsables de formular políticas públicas se les llama constantemente a encontrar nuevas soluciones a problemas complejos. La vía por la que los gobiernos han intentado aumentar sus capacidades estratégicas es la de apoyarse en redes de órganos dentro y fuera del gobierno, que brinden evidencia y asesoramiento sobre políticas públicas: los llamados organismos consultivos sobre políticas públicas.

De hecho, los organismos consultivos de políticas públicas, entendidos como "un conjunto entrelazado de órganos consultivos con una configuración particular que ofrece a los responsables de formular políticas públicas información, conocimientos y recomendaciones para emprender acciones" (Craft and Halligan, 2015<sup>[4]</sup>), no basan el asesoramiento que proporcionan a los gobiernos únicamente en hechos y pruebas objetivos, sino también aportan perspectivas nuevas y alternativas (Hoppe, 1999<sup>[5]</sup>). En este sentido, los organismos consultivos en la materia de políticas públicas combinan la dimensión de poder de la política y la dimensión de conocimiento de las políticas públicas (Hustedt, 2019<sup>[6]</sup>). Los organismos consultivos contribuyen a conformar enfoques más amplios de formulación de políticas públicas basadas en evidencia, ya que brindan a los gobiernos indicios personalizados.

La mayoría de los países de la OCDE disponen de algún tipo de organismo consultivo sobre políticas públicas, incluso si sus mecanismos institucionales específicos suelen emanar de la historia institucional de cada país, de sus tradiciones administrativas y de la configuración básica de su sistema gubernamental (OECD, 2017<sup>[3]</sup>). Sin embargo, se distinguen tres grandes tipos de sistemas:

- Los "países Westminster" —entre ellos Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda— comparten una tradición administrativa común. En el "modelo Westminster" suele haber asesores científicos en jefe que operan en el seno de los gobiernos, acompañados por oficiales médicos jefes, estadísticos jefes o economistas jefes. Aun así, en muchos de estos países prevalece la práctica de establecer "comisiones reales", como órganos consultivos ad hoc sobre asuntos específicos. Hay órganos consultivos más permanentes, como la Comisión de Productividad en Australia y un organismo similar recién instaurado en Nueva Zelanda, o el Instituto Australiano de Salud y Bienestar en Australia.
- Los "países nórdicos" como Suecia y Noruega, cuyos sistemas de gobernanza se caracterizan por la importancia de sus organismos, se basan en instituciones descentralizadas. Suecia tiene la tradición de conformar "comisiones de investigación" para abordar cuestiones importantes. En Noruega, el Gobierno decidió establecer comisiones oficiales noruegas externas y temporales para estudiar los principales problemas de política pública y aportar recomendaciones. Tienen tal importancia que, en promedio, durante el periodo 1967-2013 se crearon alrededor de 30 comisiones cada año (Christensen and Serrano Velarde, 2019<sup>[7]</sup>).
- Los "países de la Europa continental", como Bélgica, Países Bajos y Alemania, y en menor medida Francia, también establecen organismos que reflejan una diversidad de intereses o acuerdos tripartitos con el gobierno, los interlocutores sociales (incluidos los sindicatos y los representantes de empresas y la sociedad civil). Estos órganos tienen la función de ayudar a lograr un consenso sobre las principales opciones de reforma. Sin embargo, también hay importantes "organizaciones de expertos", como la Oficina del Plan Central, o la Oficina del Plan Social Cultural/Instituto de Investigación Social de Países Bajos, o entidades como el Consejo Alemán de Expertos en Economía que se basan en sus conocimientos especializados y operan de forma independiente del Gobierno.

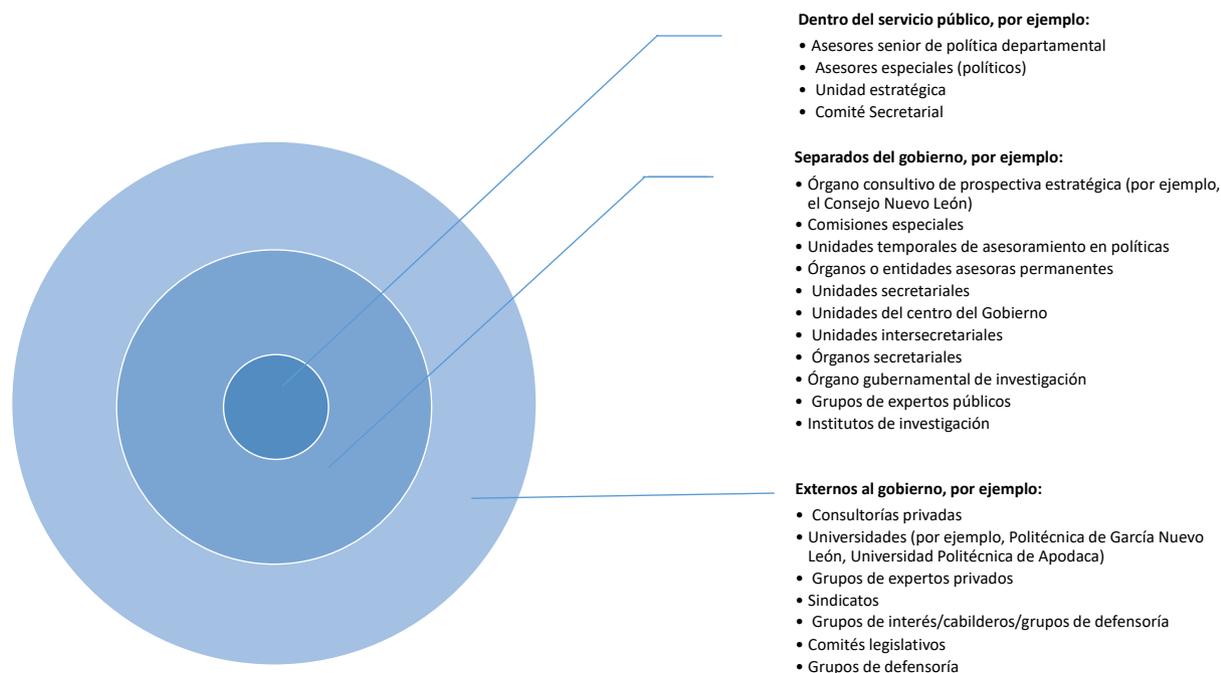
Los órganos consultivos en materia de políticas públicas pueden ser bastante distintos en cuanto a estructuras organizacionales, mandatos o funciones en el ciclo de la política pública (OECD, 2017<sup>[3]</sup>). Los

órganos consultivos adoptan formas diversas, por ejemplo, consejos consultivos, consejos de planeación estratégica (como el Consejo Nuevo León), comisiones de investigación, unidades de prospectiva, asesores especiales, grupos de expertos y muchos otros órganos, todos los cuales aportan conocimientos y asesoramiento estratégico a los gobiernos (Bressers, 2015<sup>[8]</sup>) (Blum and Schubert, 2013<sup>[9]</sup>).

Pese a esta fuerte diversidad, en un informe de la OCDE (2017<sup>[3]</sup>) se demostró que los órganos consultivos en materia de políticas públicas comparten ciertas características comunes, como la duración de su mandato, su posición frente al gobierno y su enfoque temático.

- Duración del mandato: si bien no se predefine la duración del mandato de los órganos consultivos permanentes (como consejos e institutos de investigación), se establecen órganos especiales para analizar un asunto durante un período específico, los cuales se disuelven pasados uno o dos años, al finalizar su misión. Los órganos consultivos permanentes pueden ser consejos o institutos de investigación, en tanto que los especiales asumen diversas formas, desde comités de gabinete hasta grupos de estrategias políticas u organizaciones comunitarias.
- Posición ante el gobierno: los órganos consultivos por lo común gozan de tres grados diferentes de autonomía legal y administrativa en relación con el gobierno (véase la Gráfica 5.1).
  - Pueden operar dentro del gobierno.
  - Pueden actuar separados del Gobierno, esto es, no son por completo independientes del Gobierno en el aspecto legal, pero tienen cierta autonomía administrativa o técnica, como el Consejo Nuevo León.
  - Pueden actuar fuera del gobierno, lo cual significa que tienen total autonomía jurídica para brindarle asesoramiento (OECD, 2017<sup>[3]</sup>).

### Gráfica 5.1. Postura de los órganos consultivos ante el gobierno



Fuente: Adaptado de (OECD, 2017<sup>[3]</sup>) Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264283664-en>, Van Twist, M.J.W. et al. (2015), "Strengthening (the institutional setting) of strategic advice", OECD seminar "Towards a Public Governance Toolkit for Policymaking: 'What Works and Why'", 22 de abril de 2015, París; Halligan, J. (1995), "Policy advice and the public sector", en G. Peters y D.T. Savoie (eds.), Governance in a Changing Environment, McGill-Queen's University Press, Montreal, pp. 138-172.

- El foco temático de los órganos consultivos es variable. Ciertos órganos tienen un enfoque temático muy amplio, como el Consejo Alemán de Expertos Económicos, que asesora a los responsables de formular políticas sobre cuestiones de política económica. Otros tienen un ámbito de política muy específico; por ejemplo, el Consejo Lituano para los Asuntos de los Discapacitados, que organiza y coordina medidas orientadas a la integración social de las personas con discapacidad. Los órganos consultivos específicos suelen gozar de un alto nivel de experiencia técnica (OECD, 2017<sup>[3]</sup>).

### ***Nuevo León estableció un organismo consultivo centrado principalmente en el Consejo***

En los países de la OCDE, los gobiernos han recurrido a una cantidad cada vez mayor de actores para brindar asesoramiento sobre políticas. En particular, los actores externos al gobierno que influyen en los procesos de toma de decisiones políticas han aumentado y se considera que aportan beneficios al organismo consultivo en general, ya que hacen que el asesoramiento político sea más democrático y responda a las preocupaciones del público. El mecanismo estipulaba el papel y las funciones que cada actor desempeñaba en el proceso, con el fin de estandarizar el asesoramiento brindado por una amplia gama de órganos, como las academias europeas y nacionales y la comunidad científica en general (véase el Recuadro 5.1).

Sin embargo, hay que diferenciar según el tamaño de la organización o del país. Nuevo León es un estado que pertenece a una federación muy grande, pero por su tamaño es similar a muchos países europeos relativamente pequeños, como Dinamarca, Irlanda o Noruega. Cualquier opción para establecer un organismo consultivo debe adaptarse al tamaño de su aparato gubernamental, puesto que condiciona la disponibilidad y la diversidad de los conocimientos expertos disponibles. En México, es necesario también tomar en cuenta la capacidad de contar con el asesoramiento de expertos de órganos del ámbito federal o con experiencia académica de primer nivel, como la del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Por último, como se ahonda en el capítulo 1, el espacio fiscal relativamente pequeño en los estados mexicanos puede afectar la capacidad de Nuevo León de recurrir a asesoramiento especializado.

#### **Recuadro 5.1. El Mecanismo de Asesoramiento Científico de la Unión Europea**

El Mecanismo de Asesoramiento Científico (SAM) brindó al Comisionado de Investigación, Ciencia e Innovación de la Unión Europea asesoramiento científico independiente en relación con sus actividades de formulación de políticas.

El SAM estaba compuesto por a) el Grupo de Asesores Científicos en Jefe, un grupo de expertos de la Comisión Europea que proporciona asesoramiento científico independiente al Colegio de Comisionados Europeos para apuntalar su toma de decisiones, b) el Consejo Asesor Científico de las Academias Europeas en materia de política pública (SAPEA), que reúne los conocimientos y la pericia sobresaliente de becarios de más de 100 academias y sociedades académicas en más de 40 países de Europa, y c) el Secretariado del SAM (dentro de la Comisión).

Con el fin de garantizar la pertinencia de las políticas públicas y la aceptación de la evidencia científica, el SAM trabajó en estrecha colaboración con los responsables de formular políticas públicas al más alto nivel. Esto les permitió abordar las necesidades de tipo más general identificadas por los responsables de formular políticas (de arriba hacia abajo) y dar a conocer a los encargados de tomar decisiones (de abajo hacia arriba) los problemas identificados por el ámbito científico. En concreto, el SAM generó evidencia para respaldar la formulación de políticas públicas mediante los siguientes pasos:

1. **Identificación de un sujeto para asesoramiento científico:** La Comisión consulta al Grupo de Asesores Científicos en Jefe sobre un área de política y define el periodo de tiempo en el que se requiere un asesoramiento científico independiente.
2. **Definición de la pregunta:** El Comisionado de Investigación, Ciencia e Innovación formula la solicitud de asesoramiento, la cual define la pregunta que deberá atender el Grupo de Asesores Científicos en Jefe, a raíz de una solicitud de consulta originada en la Comisión.
3. **Recopilación de evidencia:** El Grupo de Asesores Científicos en Jefe nombra a un miembro líder y forma un grupo de coordinación, el cual solicita a la Comisión (el Secretariado del SAM) que asigne a SAPEA la responsabilidad de la recopilación de evidencia.
4. **Elaboración de la recomendación:** El miembro líder o grupo de coordinación prepara la recomendación del Grupo de Asesores Científicos en Jefe. El Secretariado del SAM asiste en la preparación y edición de la recomendación.
5. **Adopción y comunicación de la recomendación:** El presidente del Grupo de Asesores Científicos en Jefe envía la recomendación al Comisionado de Investigación, Ciencia e Innovación, quien lo transmitirá a los demás miembros de la comisión, incluido el presidente.

Fuente: Adaptado de Comisión Europea (2019<sup>[10]</sup>).

En Nuevo León, el Consejo realmente se destaca como el actor principal del organismo consultivo disponible a nivel estatal. El Consejo sirve como una plataforma multiactor (civil, academia, sector privado y gobierno) para promover el desarrollo económico, social y político del estado mediante la planeación estratégica y el monitoreo y evaluación del Plan Estratégico y el Plan Estatal de Desarrollo. En ese sentido, actúa como un órgano consultivo dado que el Consejo tiene el mandato de recabar los datos necesarios para análisis futuros y atender asuntos de mediano y largo plazo (artículo 9 de la Ley de Planeación Estratégica). Asimismo, su enfoque temático es amplio, lo que le otorga gran visibilidad como órgano consultivo del Gobierno. Además del Consejo, otros actores también se ocupan de recabar evidencia y asesoramiento en el estado, entre ellos algunas organizaciones no gubernamentales muy activas que por lo común se centran en temas específicos, así como expertos de clase mundial cuyo asesoramiento está disponible por medio de las instituciones académicas del estado (por ejemplo, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y la Universidad Autónoma de Nuevo León).

En relación con los órganos que conforman el Poder Ejecutivo de Nuevo León, otros actores podrían considerarse como órganos consultivos, ya que apoyan al Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones brindándole información y/o asesoramiento. Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, en sus artículos 41 al 46, contempla la creación de consejos de participación ciudadana (véase el Recuadro 5.2). Dichos consejos aportan legitimidad en la conformación de la agenda, ya que consultan a partes interesadas de diferentes sectores (academia, privado, social y sindical) sobre un tema en particular, y difunden programas prioritarios (Estado de Nuevo León, 2009<sup>[11]</sup>). No obstante, el enfoque temático de estos órganos se limita en gran medida a un asunto específico de política pública. Por ejemplo, el Instituto Estatal de la Juventud tiene un consejo ciudadano que monitorea y promueve políticas y acciones centradas en la juventud (Estado de Nuevo León, 2019<sup>[12]</sup>).

### Recuadro 5.2. Consejos de participación ciudadana de Nuevo León

Los consejos de participación ciudadana son órganos consultivos y multidisciplinarios (con representantes de los sectores social, privado y académico) que analizan, revisan, recomiendan y evalúan instrumentos y acciones cuya responsabilidad corresponde al Ejecutivo. Según el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, el Ejecutivo puede constituir estos consejos para asesorar (“consultar y proponer”) en asuntos de interés público o con fines de planeación estratégica.

Además del gobernador/a del Estado, que actúa como presidente/a honorario/a, los consejos se componen por una presidencia (representante de la sociedad civil), un secretaría ejecutiva (muchas veces un/a funcionario/a de la secretaría competente en estos asuntos), un secretaría técnica y asesores. Cada miembro dispone de un voto en las sesiones del consejo (artículo 45).

Hay consejos de participación ciudadana en las siguientes áreas (artículo 46):

- Justicia
- Seguridad pública
- Educación
- Salud
- Desarrollo económico
- Desarrollo social
- Empleos
- Desarrollo sostenible

Fuente: Adaptado de Estado de Nuevo León (Estado de Nuevo León, 2009<sup>[11]</sup>), Ley orgánica de la administración pública para el estado de Nuevo León.

Por consiguiente, parece que la administración pública estatal puede disponer de una amplia gama de consejos a los cuales recurrir. En el futuro, el Consejo podría apoyar a la administración pública estatal en el mapeo de grupos de expertos, institutos de investigación, entre otros, que trabajan en el campo del asesoramiento sobre políticas, para así determinar las brechas técnicas en el sistema de asesoría y aumentar la representatividad en la oferta de evidencia.

### ***En la actualidad, las acciones del Consejo se diluyen en demasiadas funciones***

Según la encuesta *OECD Survey on Policy Advisory Systems* (2017<sup>[3]</sup>) (Encuesta sobre organismos consultivos), los órganos consultivos tienen múltiples funciones en el proceso de formulación de políticas públicas, como las siguientes (OECD, 2017<sup>[3]</sup>):

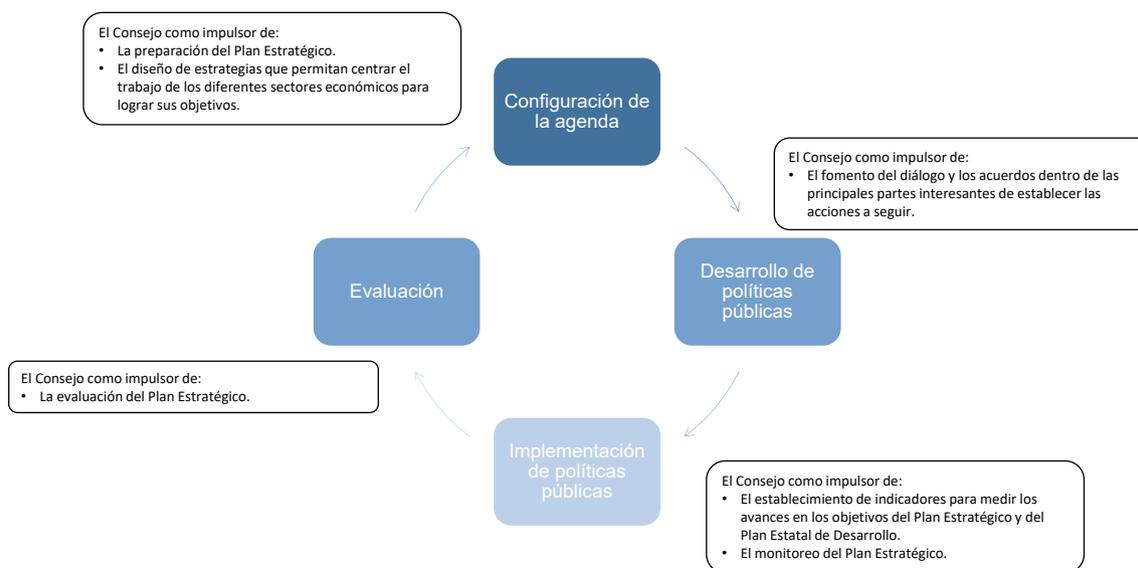
- Conformar la agenda: los órganos consultivos pueden dar a conocer ciertos temas y ayudar a que estos cobren importancia en la agenda política. Durante esta etapa, las instituciones públicas de investigación y los órganos consultivos de planeación y evaluación cumplen una función particularmente relevante, mientras que los "órganos consultivos de prospectiva" y los grupos de expertos públicos son los que tienen la función de menor peso.
- En la etapa de desarrollo de políticas, los órganos consultivos señalan nuevas opciones en esta materia, generan evidencia y ayudan a establecer legitimidad para elegir opciones de políticas

particulares. Durante esta etapa, los órganos consultivos especiales y las instituciones públicas de investigación desempeñan un papel sumamente importante.

- En la etapa de implementación, todos los órganos tienden a mantenerse relativamente activos, excepto los grupos de expertos públicos, los órganos de prospectiva y los órganos asesores de planeación y evaluación. Las instituciones públicas de investigación y los asesores secretariales intervienen de manera relevante durante esta etapa.
- En la etapa de evaluación, los órganos consultivos especiales, así como los órganos consultivos permanentes con una secretaría y las instituciones públicas de investigación cumplen una función de relativa trascendencia. Los órganos consultivos de planeación y evaluación también cumplen una función específica, ya que tienen la tarea explícita de "evaluar" las políticas gubernamentales. Por el contrario, el papel de los órganos consultivos de prospectiva, los grupos de expertos públicos y los órganos consultivos permanentes sin secretaría, es más limitado.

En Nuevo León, el Consejo interviene en cada una de las etapas del ciclo de políticas ya descritas. En la Gráfica 5.2 se muestran estas funciones con mayor detalle.

**Gráfica 5.2. El ciclo de políticas y la función del Consejo Nuevo León**



Fuente: Adaptado del estudio PAS (OECD, 2017<sup>[3]</sup>) y del artículo 9 de la Ley de Planeación Estratégica.

De acuerdo con la Ley de Planeación Estratégica, el Consejo es responsable, entre otras cosas, de elaborar el Plan Estratégico, definir estrategias para incluir a la sociedad en el trabajo de implementación, definir criterios para la elaboración de indicadores (artículo 9), así como de monitorear y evaluar los resultados del Plan Estratégico (artículo 19). De ahí que el Consejo sirva como un foro a múltiples partes interesadas para desarrollar, monitorear y evaluar políticas públicas por medio de la planeación estratégica.

Además, el Consejo ofrece un espacio donde reunir al Gobierno, el sector privado, la academia y la sociedad civil con miras a debatir nuevas iniciativas que no se establecieron en el Plan Estratégico de manera explícita. Tal es el caso de la iniciativa "Hambre Cero" (véase el Recuadro 1.5 en el capítulo 1), un trabajo interinstitucional derivado del Plan Estratégico 2015-2030 para erradicar la pobreza alimentaria extrema y el desperdicio de alimentos en el estado. En estas funciones, el Consejo contribuye a conformar la agenda política.

Además, el Consejo participa de manera importante en el monitoreo del Plan Estratégico (véase el Capítulo 3). Por otra parte, como se analizó en el capítulo 1, el Consejo también ha participado en la implementación de políticas, por ejemplo, al desarrollar nuevas iniciativas, como “Hambre Cero Nuevo León”, para implementar el plan. Por último, el Consejo tiene un mandato claro para evaluar el programa prioritario en el Plan Estratégico y Estatal (artículo 19, Ley de Planeación Estratégica).

Sin embargo, el ejercicio de estas distintas funciones a lo largo del ciclo de políticas públicas ha debilitado el impacto de las recomendaciones del Consejo. El hecho de que este desempeñe un papel en cada etapa del ciclo ha creado tensiones políticas con la administración pública estatal y ha provocado que el Consejo pierda su enfoque estratégico a la función de planeación, la cual está también vinculada de manera intrínseca con la prospectiva y la evaluación. Esas tensiones también pueden explicarse por la incompatibilidad de las funciones: en tanto que el monitoreo eficaz requiere una influencia política y un compromiso fuertes (por ejemplo, para identificar obstáculos de implementación y enredarlos), las evaluaciones se benefician de la independencia y la legitimidad técnica.

Definir y separar los roles respectivos del Consejo y la administración pública ayudará a impulsar la eficacia de la planeación estratégica. Como se recomienda en el capítulo 1, el Consejo debería reforzar su función en la configuración de la agenda política y la planeación estratégica para alejarse del monitoreo y la implementación de políticas públicas.

### ***El Consejo Nuevo León deberá centrarse en brindar evidencia y evaluación, así como en configurar la agenda de política inicial***

Como órgano relativamente autónomo al cual le beneficia representar los puntos de vista de múltiples partes interesadas, y como órgano que opera separado del gobierno, el Consejo se encuentra en la mejor posición para aportar evidencia y evaluaciones confiables y, al hacerlo, contribuir a configurar la agenda política. De hecho, la evidencia no solo se relaciona con datos estadísticos, sino que abarca toda la investigación orientada a comprender por qué algunas políticas o estrategias funcionan y otras no (evaluación de políticas públicas). Por consiguiente, junto con la evaluación, puede respaldar decisiones sobre opciones políticas basadas en hechos y sustentar la agenda política.

Aunque no existe una definición estricta de lo que es el asesoramiento eficaz, investigaciones realizadas por la OCDE indican que puede dividirse en dos dimensiones: "pertinencia" e "impacto" (OECD, 2017<sup>[3]</sup>). En esta sección se analiza sobre todo el primero de estos factores.

En primer lugar, el asesoramiento pertinente es multifactorial, lo cual quiere decir que depende de una multitud de factores interdependientes, incluidos los siguientes (Cash et al., 2003<sup>[13]</sup>):

- Carácter oportuno de los conocimientos de asesoramiento para los responsables de formular políticas públicas.
- Representatividad, que señala si el conocimiento se genera de manera imparcial al considerar todos los intereses pertinentes.
- Credibilidad, que se refiere a si la generación de conocimiento sigue los estándares establecidos de evidencia (si es científicamente sólida).

#### *Carácter oportuno del asesoramiento*

En la Ley de Planeación Estratégica, el Consejo define en qué medida se darán a conocer sus recomendaciones. Sin embargo, dichas recomendaciones formales se publican anualmente (aunque haya debates periódicos en las comisiones) y, por tanto, están desconectadas de los procesos de toma de decisiones. En la actualidad, el Consejo está obligado por ley a elaborar un informe anual sobre los resultados del Plan Estratégico. Esto podría limitar su intervención en los debates públicos de interés y disminuir la influencia de sus recomendaciones en el proceso de toma de decisiones.

En cambio, el Consejo podría anticipar un calendario con la cronología de sus publicaciones. Por ejemplo, el Consejo francés France Stratégie desarrolla un cronograma de investigación anual, que orienta su investigación y centra la generación de conocimiento en temas muy concretos durante todo el año (véase el Recuadro 5.3).

### Recuadro 5.3. Incrementar el carácter oportuno de una recomendación: el caso de France Stratégie

A solicitud del gobierno, o por iniciativa propia, France Stratégie realiza estudios y evaluaciones de políticas públicas, con el fin de cumplir con la tarea que se le asignó cuando el Primer Ministro la estableció en 2013: “fomentar el diálogo y el análisis y escenarios compartidos”.

En 2019, France Stratégie adoptó un plan de investigación centrado en seis temas principales: lograr el desarrollo sostenible, adaptar el sistema de productividad a los nuevos retos, reforzar la eficacia de las políticas públicas, disminuir el desempleo estructural, anticipar la organización futura del trabajo y avanzar hacia un desarrollo diversificado y armonioso en áreas locales. El plan de investigación anual también está inscrito en una agenda de investigación para la década 2017-2027, que traza proyectos para la próxima década.

Fuente: (France Stratégie, 2018<sup>[14]</sup>)

De manera similar a esta práctica, y de acuerdo con las recomendaciones presentadas en el capítulo 4, el Consejo podría elaborar un plan de investigación o evaluación, con el fin de identificar el carácter oportuno de sus informes a lo largo del año y anticipar cómo coincidirían con los debates y eventos públicos. Para ello, podría solicitar aportes de la administración pública estatal para identificar las principales áreas de interés. Por consiguiente, este plan de evaluación distinguiría claramente entre las evaluaciones ordenadas por el Gobierno y las evaluaciones realizadas por iniciativa del Consejo. Como se analizó en el capítulo 4, esta distinción puede requerir diferentes mecanismos de monitoreo para asegurar el debate de las recomendaciones extraídas de las evaluaciones.

#### *Representatividad en la toma de decisiones*

El sector privado está muy representado en el Consejo, lo que también refleja las ambiciones de este órgano en sus inicios. El Consejo está conformado por 16 miembros y una secretaría técnica. Entre los miembros se encuentran seis consejeros/as ciudadanos/as, tres directores de universidades (dos privadas y una pública), seis miembros del gobierno estatal - uno pertenece al poder legislativo y otro al poder judicial-, un miembro del Gobierno Federal y la presidencia ejecutiva, quien es elegido/a entre los consejeros y las consejeras ciudadanos. De tal modo, más de la mitad de los miembros pertenecen al sector privado o a organizaciones económicas y sociales. Si bien las comisiones pueden invitar a representantes de organismos federales y a autoridades municipales a participar en su trabajo (artículo 11), solo tienen voz en el Consejo (artículo 7 del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica).

Como se manifestó en el capítulo 1, las partes interesadas perciben en gran medida que la representatividad del Consejo permanece desequilibrada entre los sectores de la sociedad civil. En especial, los ciudadanos y ciudadanas parecen tener voz o influencia limitadas, aun cuando las ONG participan en algunas de las comisiones de los consejos. Además, hay demandas de ampliar la función asesora de las universidades para aprovechar mejor las capacidades y competencias técnicas del Consejo. Según las lecciones aprendidas, para brindar un asesoramiento confiable y personalizado, al

conformar un comité, junta o comisión, es preciso garantizar la neutralidad de sus miembros; ofrecer conocimientos expertos de alta calidad y, dependiendo de la naturaleza de los temas debatidos, representar la diversidad de edad, género, geográfica y cultural de la comunidad (Government of Canada, 2011<sup>[15]</sup>; Quad Cities Community Foundation, 2018<sup>[16]</sup>). A este respecto, el Consejo podría considerar dar voto y más representatividad a otras instituciones que trabajan con minorías, comunidades y municipios vulnerables para equilibrar los poderes entre diferentes tipos de actores, con el propósito de igualar las condiciones. Dichas deliberaciones públicas podrían aumentar la confianza en el gobierno y fortalecer su integridad y rendición de cuentas. Por ejemplo, el Instituto de la Juventud (DJI) de Alemania regula la composición de sus miembros para asegurarse de que provengan de diversos estratos y cubran diferentes perspectivas (véanse mayores detalles en el Recuadro 5.4). En Nuevo León, esto podría requerir actualizar los lineamientos de la Ley de Planeación Estratégica.

#### Recuadro 5.4. Garantizar que los miembros de su junta directiva sean calificados: el ejemplo del Instituto de la Juventud en Alemania

El Instituto de la Juventud de Alemania (Deutsches JugendInstitut, DJI) se dedica a la investigación en ciencias sociales con especialización en situaciones de la vida de niños y jóvenes. Se describe a sí mismo como "una interfaz entre la ciencia, la política y la práctica profesional", y sus miembros provienen de los campos de la política y las ciencias, así como de las instituciones de bienestar juvenil y familiar. Buscando cerciorarse de que sus miembros provengan de diversos estratos, el DJI tiene una orientación clara respecto a la composición de los miembros de cada uno de sus tres órganos:

- La Asamblea General está integrada por miembros nombrados por las más altas autoridades federales de bienestar de la juventud, por asociaciones de familias y por ciertas organizaciones profesionales.
- La junta directiva está formada por representantes de los ministerios federales, un representante de cada uno de los estados de origen de DJI y los servicios regionales superiores de bienestar juvenil; cinco miembros electos por la Asamblea General y un representante del personal.
- El Consejo Asesor Científico consta de 19 expertos provenientes de Alemania y también del extranjero, y la composición refleja las disciplinas científicas y las áreas temáticas en las que participa el DJI.

Fuente: Adaptado del sitio web oficial del Youth Institute, <https://www.dji.de/en/about-us.html> (consultado el 03 de febrero de 2020).

#### *Distribución de competencias y habilidades entre los miembros*

De conformidad con el artículo 7 de la Ley de Planeación Estratégica, los consejeros ciudadanos se eligen por sus conocimientos de los asuntos económicos y sociales del estado y la reputación pública. Sin embargo, la ley no establece requisitos de competencia para los miembros del Consejo. Si bien no hay un requisito estricto, y dada la importancia de que las comisiones representen diversos intereses pertinentes, también sería importante garantizar que un porcentaje de los miembros se nombre por sus conocimientos expertos en cada área temática, para aumentar la autoridad de las recomendaciones del Consejo. Por ejemplo, el Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco ("Evalúa Jalisco") asienta en sus estatutos que los miembros deben tener experiencia técnica en monitoreo y evaluación. Además, este Consejo está compuesto, entre otros actores, por expertos provenientes de universidades estatales (seis miembros), un instituto internacional de investigación (un miembro) y el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas (CONEVAL, un miembro). Todos estos miembros tienen voto y voz en la junta.

Por otro lado, para reforzar la credibilidad de sus recomendaciones, al Consejo le convendría mejorar sus procesos de toma de decisiones. De conformidad con el artículo 6 del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica, los acuerdos del Consejo se adoptan por consenso. La toma de decisiones por consenso puede garantizar una mayor aceptación de la evidencia; sin embargo, la falta de aclaración del proceso de toma de decisiones provocó que se tomen varias decisiones sin que estén sustentadas por evidencias claras (evaluaciones, revisiones sistemáticas, entre otras). A este respecto, Nuevo León podría definir aún más el proceso de toma de decisiones del Consejo para asegurar que cualquier asesoramiento o recomendación generados se basen en lo siguiente:

- Evidencia recabada y presentada por el Consejo sobre el tema en debate, que deberá incluir la divulgación de la metodología subyacente de la evidencia, sus supuestos y sus limitaciones.
- Procedimientos claros para la toma de decisiones, incluidos los requisitos relacionados con el quórum. Ello debería implicar también asegurar la presencia de representantes de la administración pública estatal cuando se tome una decisión. Por ejemplo, en Australia, el Consejo Nacional Consultivo de Datos estableció regulaciones claras respecto de sus procesos internos de toma de decisiones (véase el Recuadro 5.5).

#### Recuadro 5.5. El Consejo Nacional Consultivo de Datos de Australia

El Consejo Nacional Consultivo de Datos (NDAC por su acrónimo en inglés) de Australia brinda asesoramiento al Comisionado Nacional de Datos sobre el uso de datos, la confianza, la transparencia y las mejores prácticas técnicas. Está compuesto por nueve miembros del gobierno australiano, empresas e industrias, grupos de la sociedad civil y el mundo académico.

El Consejo provee información sobre el nombramiento, la función y la posición de sus miembros, así como la frecuencia y los objetivos de sus reuniones en sus "Términos de referencia". En particular, en el documento se describe cómo la posición de un miembro afecta su papel en el NDAC. Si bien el estadístico jefe, el científico jefe y el comisionado de información y privacidad deben cerciorarse de que los datos gubernamentales se gestionen de manera eficaz y segura, los miembros no pertenecientes al Gobierno tendrán que utilizar sus habilidades y su comprensión individual del ecosistema de datos para brindar asesoramiento al Comisionado Nacional de Datos.

Asimismo, los documentos contienen información práctica y administrativa relacionada con la asistencia a las reuniones, como el reembolso de los costos de asistencia a miembros no pertenecientes al Gobierno o la disponibilidad de instalaciones para teleconferencias.

Por último, el NDAC estipula no solo la frecuencia de sus reuniones (entre dos y cuatro veces al año), sino también el quórum para estas (al menos seis miembros) y sus resúmenes se publican en el sitio web del NDAC. Todo ello garantiza la rendición de cuentas y la transparencia del Consejo para con el público.

Fuente: Adaptado de Oficina Nacional de Datos del Gobierno de Australia, sitio web oficial, <https://www.datacommissioner.gov.au/about/advisory-council> (consultado el 03/02/2020).

El Consejo también podría considerar reforzar la transparencia del proceso de toma de decisiones publicando las actas de las reuniones. De conformidad con el artículo 8 del reglamento de la Ley de Planeación Estratégica, se levantará acta tanto de las sesiones ordinarias como de las extraordinarias. Estas actas deberán enviarse a todos los consejeros, pero no ponerse a disposición del público. Su publicación es una práctica común entre diferentes consejos de México, como el Consejo Técnico

Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco y el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS). El Consejo podría considerar publicar las actas de sus reuniones ordinarias de forma predeterminada. Las actas de las reuniones extraordinarias solo podrán publicarse a criterio del Consejo, pues en ellas podría debatirse acerca de asuntos delicados (por ejemplo, temas de seguridad nacional).

## Desarrollando métodos innovadores de intermediarios de conocimiento para promover el uso de evidencia

### ***El Consejo podría considerar implementar enfoques innovadores de intermediarios de conocimiento para generar conocimiento, traducirlo y facilitar la adopción de evidencia***

Los órganos consultivos pueden actuar como intermediarios o generadores de conocimientos. En tanto que los generadores de conocimientos (es decir, la academia, las entidades de estadística y los institutos de investigación) aportan datos y conocimientos científicos, económicos y sociales básicos, los intermediarios de conocimientos actúan precisamente como mediadores entre los generadores de conocimiento y los responsables de tomar decisiones cercanos (usuarios del conocimiento) al aumentar la disponibilidad de evidencia sólida y al ordenar y clasificar la información generada por múltiples fuentes.

El Consejo Nuevo León, como órgano multiactor, reúne a partes interesadas de diferentes sectores: la academia, el sector privado y el gobierno. El Consejo creó una plataforma para que dichos actores participen en el proceso de asesoramiento. La secretaría debería encargarse de garantizar que esta función de intermediarios de conocimiento se promueva mediante procesos participativos e innovadores. Según este enfoque, el Consejo podría considerar adoptar funciones de intermediario de conocimientos. En conjunto, los intermediarios de conocimiento tienden a cumplir tres funciones:

- Generar conocimientos: se aseguran de que haya suficiente evidencia pertinente disponible para que los responsables de tomar decisiones respondan preguntas predefinidas al sintetizar la evidencia disponible e identificar brechas de conocimiento. Si se detectan estas brechas, los intermediarios de conocimientos pueden cerrarlas encargando que se realicen investigaciones.
- Traducir conocimientos: una vez que se dispone de las pruebas necesarias, los conocimientos adquiridos se traducen a un idioma comprensible para los responsables de tomar decisiones.
- Facilitar la adopción de evidencia: construyen una cultura organizacional para la adopción eficaz de evidencia. Participan en actividades de desarrollo de capacidades cercanas a los proveedores de servicios públicos y construyen redes entre los generadores y los usuarios de conocimientos. Además, construyen y mantienen relaciones informales con sus partes interesadas.

Por tanto, como intermediario del conocimiento, un órgano consultivo puede aportar, de manera oportuna y atractiva, evidencia fundamental, independiente y confiable; vincular fuentes de conocimiento y usuarios, y concienciar más sobre la transferencia de evidencia a la práctica. Puede desarrollar capacidades y crear redes para el uso de evidencia (Bressers, 2015<sup>[8]</sup>). En particular, el Consejo podría adoptar el papel de intermediario de conocimiento con la capacidad de generar conocimientos, traducirlos y facilitar la adopción de evidencia.

### ***Evaluar la eficacia de la evidencia existente e identificar las brechas de conocimiento puede ser una forma eficaz de apoyar la formulación de políticas públicas***

Varios órganos consultivos en materia de políticas que ocupan la posición de intermediarios de conocimientos utilizan métodos de síntesis de evidencia para comprender lo que ya se sabe sobre cierto asunto y concienciar sobre la evidencia faltante para las decisiones relacionadas con la formulación de políticas públicas (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Son especialmente útiles pues también ayudan a aprender de los

conocimientos y evidencia generados en otros países de modo que puedan mobilizarse en el contexto nacional. Según el alcance y el contenido de la investigación, tales métodos pueden presentarse en muchas formas, como las siguientes:

- Las revisiones sistemáticas comprenden una revisión metódica de las investigaciones publicadas para responder una pregunta concreta utilizando procedimientos rigurosos para localizar, evaluar e integrar los hallazgos de la investigación pertinente (The Campbell Collaboration, 2019<sup>[17]</sup>). Son fundamentales para identificar lo que no se sabe de investigaciones anteriores (Gough D. Oliver S. Thomas J., 2013<sup>[18]</sup>). Por otro lado, existen métodos específicos como el meta análisis, que utiliza métodos estadísticos para comparar los efectos entre diferentes intervenciones.
- Las revisiones de revisiones se refieren al estudio de revisiones sistemáticas. Puede lograr un alcance más amplio pero aportar un análisis limitado (Saran A. White H., 2018<sup>[19]</sup>).
- Los mapas de evidencia evalúan la calidad de las revisiones sistemáticas en un área particular para identificar evidencia confiable y brechas en el conocimiento científico (Swedish Agency for Health Technology Assessment and Assessment of Social Services, 2020<sup>[20]</sup>).
- Los mapas de brechas de evidencia identifican métodos o prácticas sobre los cuales no se ha publicado una revisión sistemática (Swedish Agency for Health Technology Assessment and Assessment of Social Services, 2020<sup>[20]</sup>).

El Consejo podría considerar adoptar procesos de investigación sistemáticos como parte de las actividades de la comisión, para basar sus recomendaciones en las mejores pruebas y evaluaciones de investigación disponibles. Esto garantizaría que el diseño de políticas en Nuevo León tenga acceso a la mejor evidencia global y facilitaría que los responsables de formular políticas públicas conozcan las dificultades que se han afrontado en otros lugares, así como qué buenas prácticas podrían implementarse. Por supuesto, para la síntesis hay que buscar evidencia comparativa que pueda adaptarse a Nuevo León, de países con un contexto y una estructura institucional similares. Lo anterior refleja una tendencia global en los demás países de la OCDE, sobre todo en Europa, ya que este enfoque inicialmente fue defendido por los centros *What Works* del Reino Unido y ahora ha sido adoptado por otros países como Francia o Suecia.

### ***El Consejo podría traducir la evidencia a un lenguaje claro para fomentar su uso***

Los obstáculos en el uso de evidencia no se limitan al acceso a información técnica precisa. La evidencia debe traducirse a un lenguaje comprensible y responder a las necesidades de los usuarios del conocimiento (Meyer, 2010<sup>[21]</sup>). Un intermediario del conocimiento debe buscar formas de comunicar la evidencia de una manera atractiva focalizada en la audiencia destinataria. El método más común de traducción de evidencia es publicar informes o artículos en línea para una gran audiencia. En Nuevo León, además de hacer del conocimiento público el monitoreo del Plan Estratégico, la Red de Conocimiento del Consejo ha realizado tres publicaciones anuales, de las cuales la segunda incluye 10 propuestas de políticas públicas centradas en las prioridades del Plan Estratégico y la tercera presenta nueve propuestas de políticas públicas con breves resúmenes de cada una (Nuevo Leon, 2017<sup>[22]</sup>). Sin embargo, la mayoría de estos informes son largos y requieren que el lector cuente con tiempo y experiencia para comprender las conclusiones que en ellos se presentan. Un primer paso sencillo sería generar sistemáticamente resúmenes ejecutivos, con límites claros (por ejemplo, la práctica en la OCDE es un máximo de mil palabras).

Otra forma de traducir la evidencia es presentar los datos y las pruebas de una manera visualmente atractiva e impactante a través de infografías. En el Capítulo 4 se incluyen algunas recomendaciones sobre cómo comunicar y difundir los resultados de la evaluación de forma más atractiva. Para determinar la eficacia de un programa, la Fundación para la Intervención Temprana del Reino Unido efectúa revisiones sistemáticas de ensayos y evaluaciones previos. Con el fin de presentar los hallazgos en una forma fácil de comprender para una audiencia no especializada, la fundación creó una base de datos en

línea para consulta llamada *EIF Guidebook* (Guía EIF) que proporciona pistas visuales con las cuales sopesar cada evaluación (véase más información en el Recuadro 5.6). Para esta evaluación visual se utilizan dos criterios principales: la rentabilidad de la intervención y la solidez de la evidencia.

A través de su red de conocimientos, el Consejo podría considerar utilizar herramientas de visualización de datos para traducir la evidencia reunida a través de metodologías de síntesis de evidencia para una audiencia más amplia.

### Recuadro 5.6. El apoyo técnico de la Fundación para la Intervención Temprana para utilizar las evidencia en el diseño y la implementación de políticas

La Guía EIF se propone servir como punto de partida para que los profesionales y los responsables de formular políticas públicas obtengan mayor información sobre las intervenciones tempranas eficaces, qué y cómo son las buenas prácticas, y cómo podrían ponerse en marcha en un contexto local.

La guía proporciona información sobre lo siguiente:

- La solidez general de la evidencia relativa a un programa. De hecho, la calificación de Evidencia EIF evalúa el impacto de los programas según cuatro criterios:
- Nivel 4: Hay evidencia, mediante múltiples evaluaciones rigurosas, de un impacto positivo de largo plazo del programa.
- Nivel 3: Hay evidencia, a partir de al menos una evaluación rigurosa, de un impacto positivo de corto plazo del programa.
- Nivel 2: Hay evidencia preliminar de que el programa mejora los logros del niño, pero bajo un supuesto de causalidad.
- NE /"Sin efectos": indica dónde una evaluación rigurosa del programa (nivel 3) no encontró evidencia de que mejoren los logros de un niño o proporcionar beneficios significativos a otros participantes
- NL2/"No es de nivel 2": Programas que EIF evaluó y que no cumplen con los criterios para una calificación de nivel 2.
- Calificación de costos: la guía compara el costo de un programa específico con el de otros similares.
- Logros del niño: la guía detalla los resultados específicos encontrados en los estudios.
- Características clave de cada programa: la guía incluye datos importantes, como el contexto en el cual se elaboró, su grupo de edad objetivo, si se utilizó un modelo de ejecución, si fue un programa universal o específico, o información sobre su teoría del cambio.

Fuente: Early intervention Foundation (2017<sup>[23]</sup>), sitio web oficial <https://guidebook.eif.org.uk/> (consultado el 02/10/2020).

### **Reforzar las redes de generadores de conocimientos y las competencias de los usuarios y generadores de conocimientos es esencial para facilitar la adopción de evidencia**

La adopción de evidencia también podría facilitarse al crear redes entre generadores y usuarios de conocimientos. Los intermediarios de conocimientos se encuentran en el lugar correcto en el sistema para brindar oportunidades de reuniones que en otras circunstancias no se realizarían. Al establecer fuertes vínculos entre los investigadores y los responsables de tomar decisiones, la incursión de evidencia en el ciclo de políticas resulta más constante y podrían aumentar los proyectos conjuntos.

Si bien la Red de Conocimiento del Consejo Nuevo León busca impulsar la generación de evidencia, no parece tener una función clara en lo que se refiere a cerrar la brecha entre los formuladores de políticas públicas y los académicos. Este es un papel que podría desempeñar el Consejo. A manera de ejemplo, en la relación de sus funciones, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (2019<sup>[24]</sup>) tiene la atribución de: "establecer vínculos permanentes con instituciones académicas y organismos nacionales e internacionales, para fomentar el intercambio de ideas y proyectos encaminados al desarrollo social". El Consejo podría apuntalar el papel de la Red de Conocimiento al definir sus principios, su visión y su función en el proceso de toma de decisiones del Consejo, y al hacer hincapié en que la red es un espacio y una oportunidad para que los responsables de tomar decisiones y los investigadores cooperen. La experiencia de France Stratégie en el fomento del establecimiento de redes y en la difusión del conocimiento puede resultar interesante para Nuevo León (véase el Recuadro 5.7).

### Recuadro 5.7. Fomentar el diálogo entre diversas partes interesadas: el ejemplo de France Stratégie

Para llevar a cabo su investigación, France Stratégie cuenta con un equipo de expertos y analistas multidisciplinarios, aunque también trabaja con otros actores externos para "cogenerar" conocimiento. En lo que respecta a su tema "Clima y Territorios", organizó una consulta con varios gobiernos locales sobre cuestiones como la metropolización de la economía y las desigualdades locales, buscando aprovechar las innovaciones e iniciativas locales. También trabaja en aspectos clave de la economía francesa, como el fomento de la productividad o el análisis del impacto de largo plazo de las medidas de política económica fiscal y estructural, en términos de tributación o del mercado laboral.

Además, France Stratégie organiza con frecuencia debates con diversos actores económicos y políticos. En especial, celebra el evento "Rencontre Europe et International", una reunión mensual sobre asuntos europeos que conjunta a varias personalidades de orígenes diversos (expertos, responsables de formular políticas públicas, investigadores, funcionarios públicos). Desde 2012, France Stratégie también organiza la plataforma "Responsabilité sociétale des entreprises", foro multipartidista para el diálogo sobre la responsabilidad social de las empresas, el cual convoca a más de 50 organizaciones miembros.

Por último, France Stratégie se dirige a un público más amplio, y en concreto a los jóvenes, mediante diversos debates públicos y conferencias, como la impartida sobre la reforma del aprendizaje en 2018. En 2019, también trabajó en el "gran debate", con miras a propiciar un diálogo más amplio y tomar en cuenta las aportaciones de los ciudadanos y las ciudadanas.

Fuente: (France Stratégie, 2018<sup>[14]</sup>)

## Desarrollando competencias en la administración pública estatal para apoyar la formulación de políticas públicas basadas en evidencia en Nuevo León

### ***El Consejo puede contribuir al desarrollo de habilidades para el uso de evidencia en la administración pública estatal***

La investigación, al igual que la práctica, indican que, pese a la amplia generación, comunicación y difusión de evidencia, su uso por parte de los responsables de tomar decisiones es aún limitado y el compromiso de la alta dirección con las actividades de evaluación sigue siendo bajo (Olejniczak, Raimondo and Kupiec,

2016<sup>[25]</sup>). De hecho, si bien es posible basar las políticas en evidencia, todavía es difícil lograr una conexión eficaz entre la oferta y la demanda de evidencia en el proceso de formulación de políticas públicas. Muchos gobiernos carecen de la infraestructura necesaria para construir estas eficaces conexiones (OECD, 2020<sup>[1]</sup>), ya sea a nivel individual, interpersonal, organizacional o ambiental (Newman, Fisher and Shaxson, 2012<sup>[26]</sup>). En primer lugar, los responsables de formular políticas públicas pueden afrontar retos relacionados con su falta de competencia para analizar e interpretar la evidencia (Results for America, 2017<sup>[27]</sup>), lo cual significa que no cuentan con las competencias, el conocimiento, la experiencia o las habilidades adecuadas para utilizar los resultados de la evaluación (Stevahn et al., 2005<sup>[28]</sup>) (American Evaluation Association, 2018<sup>[29]</sup>) (Newman, Fisher and Shaxson, 2012<sup>[26]</sup>). Por tanto, es factible aumentar la aceptación de la evidencia obtenida en la evaluación por parte de los responsables de formular políticas públicas mediante el desarrollo de sus competencias.

Las prácticas de los países muestran una gran variedad de enfoques destinados a desarrollar competencias para el uso de la evidencia. Los mecanismos dirigidos a incrementar la demanda de evidencia incluyen prácticas como la capacitación dirigida a altos funcionarios o profesionales de la política pública e iniciativas de tutoría (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). El trabajo de la OCDE *Building Capacity for Evidence Informed Policy Making* (sobre la creación de capacidad para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia) (OECD, 2020<sup>[1]</sup>) indica que la capacitación para el liderazgo del servicio público senior tiene como objetivo aumentar el conocimiento de los directivos sobre la formulación de políticas públicas basadas en evidencia y la evaluación de políticas, permitiéndoles convertirse en promotores del uso de evidencia. Los programas intensivos de capacitación en competencias dirigidos a los responsables de formular políticas públicas pueden centrarse más en indagar y evaluar la evidencia, así como en usarla y aplicarla en la formulación de políticas públicas.

Como generador de evidencia relacionada con el Plan Estratégico, el Consejo podría organizar más iniciativas para desarrollar competencias en el seno de la administración pública estatal. La formación de funcionarios públicos senior aumenta sus conocimientos sobre la evaluación y su capacidad para indagar y evaluar evidencia, así como para utilizarlas en la formulación de políticas públicas. El Consejo ya ha realizado sesiones de formación de este tipo y podría seguir haciéndolo si aprovecha su relación con la academia, en particular las escuelas de gobierno, para organizar programas de capacitación en liderazgo de la función pública. Las sesiones pueden realizarse como talleres, clases magistrales y seminarios. Estos no solo reforzarían las competencias para recabar evidencia, sino también aumentarían la motivación y los incentivos para que los responsables de tomar decisiones en la administración pública estatal utilicen la evidencia. Por ejemplo, en la Ciudad de México se ha observado un avance importante en términos de aceptación de evidencia, pues se emprendieron iniciativas que informan a los responsables de formular políticas públicas sobre los objetivos y el valor de las evaluaciones. Además, el Consejo ha actuado como intermediario de proyectos coordinados con la Federación para la formación de funcionarios a nivel estatal, como un curso organizado en 2018 sobre la metodología de obtención de financiamiento federal vía análisis de costo-beneficio, entre otras herramientas. Esta experiencia de formación para funcionarios gubernamentales puede facilitar la organización del Consejo de talleres de formación específicamente enfocados en la aceptación de evidencia de evaluación por parte de los responsables de formular políticas públicas.

### ***La formulación de políticas públicas basadas en evidencia requerirá establecer instituciones y sistemas en la administración pública estatal***

No obstante, son más que nada las instituciones, las estructuras organizacionales y los sistemas los que propician el uso eficaz de evidencia. Si no se les aborda, es poco probable que las iniciativas para formular políticas públicas basadas en evidencia en Nuevo León tengan éxito. La creación de capacidad para el uso de la evidencia requiere enfoques sistémicos e institucionales que contemplen el reforzamiento de herramientas, recursos y procesos organizacionales; la inversión en infraestructura básica, incluidos sistemas de gestión de datos e intermediarios del conocimiento, y el establecimiento de unidades

estratégicas para defender un enfoque basado en evidencia. Los mandatos, la legislación y la regulación también son herramientas importantes para facilitar el uso de evidencia (OECD, 2020<sup>[1]</sup>). Por último, la institucionalización de largo plazo de la formulación de políticas públicas basadas en evidencia puede ser apoyada por la maquinaria del gobierno, por ejemplo una unidad de estrategia u otra entidad en el centro del gobierno con una clara responsabilidad y mandato en materia de esta formulación de políticas públicas.

## Recomendaciones

- Fortalecer la función de liderazgo del Consejo como parte del organismo consultivo sobre políticas de Nuevo León, con una perspectiva más amplia para todo el Gobierno. Lograr esto también puede requerir lo siguiente:
  - Identificar brechas en el sistema de asesoramiento.
  - Garantizar la representatividad de las diferentes disciplinas, así como representar la diversidad sociodemográfica y económica de la comunidad.
  - Facilitar un enfoque de formación de redes con otros proveedores de conocimientos
- Mejorar las funciones del Consejo Nuevo León en materia de evaluación y aportación de evidencia. El Consejo deberá estar preparado para actuar como intermediario de conocimiento estratégico, que opere por separado del Gobierno y a la vez mantenga una relación simbiótica con la administración estatal, con el fin de:
  - Proporcionar pruebas confiables al más alto nivel y, al hacerlo, contribuir a configurar la agenda política.
  - Aumentar la eficiencia del organismo consultivo político en Nuevo León. Los órganos que están más cerca del Gobierno y, por tanto, más estrechamente vinculados al mandato administrativo, tendrían más posibilidades de contribuir a la implementación y el monitoreo de las políticas públicas; por su parte, el Consejo podría centrarse únicamente en la evidencia y la evaluación, así como la planeación estratégica, para configurar la agenda de reformas y trazar un camino a seguir para el estado en el futuro.
  - Aclarar las funciones de los asesores y los responsables de formular políticas públicas. Eso puede aliviar las tensiones políticas con la administración pública estatal, la cual se encarga de la aplicación. Esto permitiría al Consejo centrarse en su función principal de planeación de largo plazo y asesoramiento en materia de política pública.
- Fomentar la inclusión y los conocimientos de expertos en el proceso de toma de decisiones del Consejo, al brindar asesoramiento pertinente. Esto requiere que el Consejo considere múltiples factores interdependientes para reforzar la eficacia de las recomendaciones, como el carácter oportuno, la representatividad y la credibilidad, con el fin de:
  - Elaborar un calendario con las fechas de las publicaciones.
  - Garantizar que los comisionados sean capaces de proporcionar una visión neutral, que tengan un nivel de conocimientos expertos suficientemente confiable y que representen la diversidad sociodemográfica y económica de la comunidad.
  - Proporcionar cualificaciones profesionales y capacitación a los miembros del Consejo.

Lo anterior podría requerir la actualización de las directrices de la Ley de Planeación Estratégica o de las directrices del Consejo.

- Implementar métodos de intermediarios de conocimientos en el Consejo, para fomentar el impacto y el uso de evidencia. El Consejo deberá considerar la adopción de métodos de intermediación de conocimientos, como la generación, adopción y traducción de evidencia, con el fin de:

- Asegurar que haya suficiente evidencia pertinente a disposición de los responsables de tomar decisiones en Nuevo León para responder preguntas predefinidas resumiendo la evidencia con que se cuenta y señalando brechas de conocimiento.
- Proporcionar evidencia esencial, independiente y confiable de manera oportuna y atractiva, por ejemplo, mediante herramientas de visualización de datos para traducir los resultados de los ejercicios de síntesis de evidencia y presentarlos a una audiencia más amplia.
- Construir redes entre generadores y usuarios de conocimientos.
- Fortalecer las capacidades para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia en Nuevo León al:
  - Intensificar las actividades permanentes de construcción de capacidad del Consejo para desarrollar nuevas competencias entre los usuarios y generadores de conocimiento, sobre todo en la administración pública estatal.
  - Desarrollar enfoques sistémicos e institucionales para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia en la administración pública estatal, por ejemplo, mediante el establecimiento de unidades estratégicas para fomentar un enfoque basado en evidencia en el centro del Gobierno.

## Referencias bibliográficas

- American Evaluation Association (2018), *Guiding Principles*. [29]
- Blum, S. and K. Schubert (2013), *Policy analysis in Germany.*, Policy Press. [9]
- Bressers, D. (2015), *Strengthening (the institutional setting of) strategic advice: (Re)designing advisory systems to improve policy performance. Research on the practices and experiences from OECD Countries.* [8]
- Cash, D. et al. (2003), "Knowledge systems for sustainable development", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 100/14, pp. 8086-8091, <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1231332100>. [13]
- Christensen, J. and K. Serrano Velarde (2019), "The role of advisory bodies in the emergence of cross-cutting policy issues: comparing innovation policy in Norway and Germany", *European Politics and Society*, Vol. 20/1, pp. 49-65, <http://dx.doi.org/10.1080/23745118.2018.1515864>. [7]
- Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (2019), *Atribuciones*, <http://cieps.edomex.gob.mx/atribuciones> (accessed on 21 November 2019). [24]
- Craft, J. and J. Halligan (2015), *Looking back and thinking ahead: 30 years of policy advisory system scholarship*. [4]
- Early Intervention Foundation (2017), *Getting your programme assessed | EIF Guidebook*, <http://dx.doi.org/12345>. [23]
- Estado de Nuevo León (2019), *Instituto Estatal de la Juventud: Facultades y atribuciones*, <http://www.nl.gob.mx/dependencias/juventud/75391/responsabilidades> (accessed on 8 April 2020). [12]
- Estado de Nuevo León (2009), *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León*, [http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia\\_2015/Archivos/AC\\_0001\\_0002\\_0167618-0000001.pdf](http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0002_0167618-0000001.pdf) (accessed on 27 February 2020). [11]
- European Commission (2019), "Scientific Advice to European Policy in a Complex World", <http://dx.doi.org/10.2777/68120>. [10]
- France Stratégie (2018), *France stratégie, plaquette 2018*. [14]
- Gough D. Oliver S. Thomas J. (2013), *Learning from research: systematic reviews for informing policy decisions*. [18]
- Government of Canada (2011), *Health Canada Policy on External Advisory Bodies*, <https://www.canada.ca/en/health-canada/corporate/about-health-canada/public-engagement/resource-centre/policy-external-advisory-bodies-health-canada-2011.html#a2.3> (accessed on 6 November 2019). [15]
- Hoppe, R. (1999), "Policy analysis, science and politics: From 'speaking truth to power' to 'making sense together'", *Science and Public Policy*, Vol. 26/3, pp. 201-210, <http://dx.doi.org/10.3152/147154399781782482>. [5]

- Hustedt, T. (2019), "Studying policy advisory systems: beyond the Westminster-bias?", *Policy Studies*, Vol. 40/3-4, pp. 260-269, <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2018.1557627>. [6]
- Meyer, M. (2010), "The Rise of the Knowledge Broker", Vol. 32/1, pp. 118-127, [https://hal-mines-paristech.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/493794/filename/Rise\\_of\\_Broker.pdf](https://hal-mines-paristech.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/493794/filename/Rise_of_Broker.pdf) (accessed on 14 October 2019). [21]
- Newman, K., C. Fisher and L. Shaxson (2012), "Stimulating Demand for Research Evidence: What Role for Capacity-building?", *IDS Bulletin*, Vol. 43/5, pp. 17-24, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1759-5436.2012.00358.x>. [26]
- Nuevo Leon (2017), *Annual Government report 2017-2018*, [http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/3er\\_informe\\_2015-2021\\_documento\\_narrativo.pdf](http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/3er_informe_2015-2021_documento_narrativo.pdf) (accessed on 29 October 2019). [22]
- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [1]
- OECD (2017), "Policy Advisory Systems - Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making", <https://www.oecd.org/governance/policy-advisory-systems-9789264283664-en.htm> (accessed on 21 October 2019). [3]
- Olejniczak, K., E. Raimondo and T. Kupiec (2016), "Evaluation units as knowledge brokers: Testing and calibrating an innovative framework", *Evaluation*, Vol. 22/2, pp. 168-189, <http://dx.doi.org/10.1177/1356389016638752>. [25]
- Parkhurst, J. (2017), *The politics of evidence : from evidence-based policy to the good governance of evidence*, Routledge, London, <http://researchonline.lshtm.ac.uk/3298900/> (accessed on 23 November 2018). [2]
- Quad Cities Community Foundation (2018), *Advisory Board: Best Practices and Responsibilities*, <https://www.qccommunityfoundation.org/advisoryboardbestpracticesandresponsibilities> (accessed on 5 November 2019). [16]
- Results for America (2017), *100+ Government Mechanisms to Advance the Use of Data and Evidence in Policymaking: A Landscape Review*. [27]
- Saran A. White H. (2018), *Evidence and gap maps: a comparison of different approaches*. [19]
- Stevahn, L. et al. (2005), "Establishing Essential Competencies for Program Evaluators", *ARTICLE American Journal of Evaluation*, <http://dx.doi.org/10.1177/1098214004273180>. [28]
- Swedish Agency for Health Technology Assessment and Assessment of Social Services (2020), *Swedish Agency for Health Technology Assessment and Assessment of Social Services Official Website*, <https://www.sbu.se/sv/> (accessed on 3 February 2020). [20]
- The Campbell Collaboration (2019), *Campbell systematic reviews: Policies and Guidelines*. [17]

# Plan de Acción de Nuevo León para Implementar las Recomendaciones del Estudio de la OCDE

---

En este capítulo se presenta un plan de acción para poner en práctica las recomendaciones de la OCDE en las áreas cubiertas por el Estudio del Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030, en especial las siguientes: establecer un sistema institucional sólido de planeación, monitoreo y evaluación; fortalecer la metodología y la estructura del Plan Estratégico; desarrollar el monitoreo de los resultados; reforzar las capacidades de evaluación, y establecer un sistema de formulación de políticas sólido y basado en evidencias. En el capítulo se proporciona una lista de las principales actividades, acciones y pasos que habrá que emprender para implementar cada recomendación contenida en el Estudio, y se sugiere qué entidades gubernamentales son las más adecuadas para llevarlas a cabo.

---

## Capítulo 1

### **Construir un sistema institucional sólido de planeación de largo plazo en Nuevo León**

1. Propuesta de acción. Aclarar las responsabilidades respectivas del Consejo y el centro de gobierno en materia de planeación estratégica (en particular, la Oficina Ejecutiva del Gobernador y la Secretaría de Finanzas y Tesorería General), con el fin de fortalecer las capacidades de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las prioridades de política pública.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Modificar la Ley de Planeación Estratégica, el reglamento de dicha ley, la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2009 y/o los reglamentos internos de las dependencias y entidades de administración pública, con el fin de aclarar responsabilidades. Incluir en esta nueva ley y reglamento una definición de monitoreo y una definición de evaluación. Incluir una definición de asesor en materia de política pública. Eliminar en esta ley la obligación de realizar una evaluación anual del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo. Aclarar la función y los métodos del Consejo como asesor de políticas.	Administración pública estatal / Consejo	De mediano plazo

2. Propuesta de acción. Fortalecer la función del Consejo Nuevo León como órgano asesor e intermediario del conocimiento estratégico, alejándolo de la implementación y el monitoreo.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Actualizar el reglamento interno del Consejo.	Consejo	De corto plazo
Dirigir una carta de intención a la administración pública estatal con una nueva visión para el Consejo.	Consejo	De corto plazo
Dotar al Consejo de las habilidades y herramientas adecuadas para la evaluación y la síntesis de evidencia.	Consejo	De corto plazo
Crear un sitio público en línea para acceder al trabajo del Consejo.	Consejo	De mediano plazo

3. Propuesta de acción. Fortalecer el centro de Gobierno de Nuevo León, con un mandato y recursos específicos para facilitar su función en materia de coordinación y monitoreo.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Actualizar los reglamentos internos de la Oficina Ejecutiva del Gobernador de modo que incluyan competencias relacionadas con la coordinación de todo el gobierno, llevar a cabo ejercicios de establecimiento y priorización de objetivos, y fomentar o coordinar el monitoreo de las prioridades de políticas de todo el gobierno.	Administración pública estatal	De mediano plazo
Llevar a cabo comunicaciones estratégicas internas y externas, particularmente mediante el uso de las redes sociales para describir avances clave, historias de éxito, cuellos de botella y posibles áreas de mejora.	Administración pública estatal	De mediano plazo
Dotar a la administración de las herramientas, los recursos humanos y financieros y las estructuras o mecanismos institucionales para divulgar y compartir información clave sobre el desempeño con las partes interesadas pertinentes. Inspirarse en las buenas prácticas a este respecto provenientes del sector privado y de otros campos.	Administración pública estatal	De mediano plazo

## Capítulo 2

### Revisar el Plan Estratégico 2015-2030 de acuerdo con una metodología sólida

1. Desarrollar una nueva metodología para la revisión del Plan Estratégico, que incluya métodos participativos para el análisis y el diagnóstico de problemas.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Desarrollar nuevos lineamientos metodológicos para la revisión del Plan Estratégico.	Consejo	De corto plazo
Llevar a cabo una consulta pública para identificar los principales temas de política pública que se abordarán en el Plan Estratégico.	Consejo	De corto plazo
Realizar un análisis exhaustivo de la situación actual en Nuevo León, que sirva como base para definir los problemas que se abordarán en el Plan Estratégico. En esta etapa es recomendable incluir un estudio minucioso de las estadísticas a nivel estatal.	Consejo	De corto plazo

2. Propuesta de acción. Comunicar con claridad, en el propio Plan Estratégico, las razones tras la selección de los objetivos estratégicos para asegurar el apoyo dentro y fuera de la administración.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Consultar a las partes interesadas y a ciudadanos y ciudadanas sobre los objetivos estratégicos seleccionados en la etapa de análisis y diagnóstico del problema. Esto podría incluir la publicación de una versión preliminar del Plan Estratégico en una plataforma accesible al público para recibir retroalimentación sobre capítulos individuales.	Consejo	De corto plazo
Consultar a las principales partes interesadas sobre el Plan Estratégico para comprender mejor si este aborda los temas estratégicos clave en Nuevo León.	Consejo	De corto plazo
Utilizar un modelo lógico o teoría del cambio, para aclarar cómo se relacionan entre sí los diferentes objetivos en cada nivel y entre un nivel y otro. Explicar este modelo lógico en el Plan Estratégico.	Consejo	De corto plazo

3. Propuesta de acción. Presentar el Plan Estratégico a las comisiones y al Gobernador para obtener su validación.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Presentar el Plan Estratégico a cada una de las comisiones para obtener su retroalimentación y aprobación final.	Consejo	De mediano plazo
Enviar la versión final del Plan Estratégico al Gobernador para su aprobación definitiva.	Consejo	De mediano plazo

### Simplificar el Plan Estratégico para reenfocarlo en torno a los objetivos e indicadores de nivel de impacto y de resultados.

1. Propuesta de acción. Redefinir las áreas de oportunidad como objetivos estratégicos. Aclarar las áreas de objetivos estratégicos de cada comisión y reducir el número total de objetivos estratégicos.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
-----------------	---------------------	------------

Eliminar líneas estratégicas, iniciativas y proyectos estratégicos del Plan Estratégico. Mantener solo las áreas de oportunidad prioritarias, sus metas (incluidos los hitos de mediano plazo cuando sea pertinente, y las metas sistemáticas de largo plazo) e indicadores. Cambiar el nombre de áreas de oportunidad prioritarias por el de objetivos estratégicos.	Consejo	De corto plazo
Incluir, al final y al inicio del Plan Estratégico, un cuadro que resuma las áreas de objetivos estratégicos monitoreados por cada comisión. Incluir, en cada capítulo, un cuadro en el que se resuman los objetivos estratégicos, así como los indicadores y las metas relacionados con ellos.	Consejo	De corto plazo
Reducir el número de áreas de objetivos estratégicos contenidas en el Plan Estratégico. Organizar talleres y otras actividades participativas para disminuir y redefinir los objetivos de los planes, utilizando herramientas como la teoría del cambio y modelos SMART.	Consejo	De corto plazo

2. Propuesta de acción. Homogenizar el número de objetivos estratégicos contenidos en cada capítulo del Plan Estratégico.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Reorganizar los capítulos del Plan Estratégico, y las comisiones correspondientes, para poder tener un número homogéneo de objetivos estratégicos en cada área temática.	Consejo	De corto plazo
Considerar la posibilidad de eliminar las áreas temáticas que no son políticamente factibles (valores) o estratégicas (deportes).	Consejo	De corto plazo

3. Propuesta de acción. Mejorar la congruencia y la calidad de los indicadores utilizados para medir los resultados del Plan Estratégico.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Modificar el Plan para que haya un solo indicador y una meta vinculados con cada objetivo estratégico. Los indicadores de contexto pueden conservarse para obtener información adicional.	Consejo	De corto plazo
Identificar los indicadores y las metas para cada objetivo estratégico. Considerar utilizar una plataforma de inteligencia colectiva para consultar a expertos sobre la selección de estos indicadores y objetivos.	Consejo	De corto plazo
Involucrar al INEGI en la definición de los indicadores del Plan Estratégico.	Consejo	De corto plazo

### ***Aclarar y comunicar la congruencia entre el Plan Estratégico y los ODS***

1. Propuesta de acción. Clarificar y comunicar la coherencia entre el Plan Estratégico y los ODS.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Identificar los objetivos estratégicos del Plan Estratégico de modo que armonicen con la Agenda 2030. Cada objetivo estratégico deberá vincularse con un objetivo o meta de desarrollo sostenible.	Consejo	De corto plazo
Aclarar qué ODS es monitoreado por cada comisión del Consejo.	Consejo	De corto plazo
Aclarar la consonancia de los ODS con los objetivos estratégicos al incluir un cuadro al final y	Consejo	De corto plazo

al inicio del Plan Estratégico, en el que se muestre este enlace.		
Considerar la posibilidad de crear una herramienta interactiva en línea que muestre el vínculo entre los ODS y los objetivos estratégicos.	Consejo	De corto plazo

## Capítulo 3

### **Aclarar el sistema de monitoreo para sustentar mejor el cumplimiento del Plan**

1. Propuesta de acción. Adoptar una definición exhaustiva de monitoreo y aclarar las funciones de los actores clave, incluidos el Consejo y la administración pública estatal.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Cambiar la Ley de Planeación Estratégica para incluir una definición clara y exhaustiva de monitoreo que sea distinta de la evaluación.	Administración pública estatal/Congreso	De mediano plazo
Modificar el reglamento de la Ley de Planeación Estratégica para dejar claro el papel del Consejo y de la administración pública estatal en los tres principales ejercicios de monitoreo.	Administración pública estatal	De mediano plazo

2. Propuesta de acción. Establecer un diálogo sobre desempeño dentro de la administración pública estatal a nivel de las secretarías competentes y el centro de gobierno (CdG), respecto del Plan Estratégico y del Plan Estatal de Desarrollo simultáneamente.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Establecer un grupo en cada nivel del diálogo sobre desempeño (secretarías competentes, centro de gobierno, gabinete) responsable de dirigir dicho diálogo.	Administración pública estatal	De mediano plazo
Identificar las mejores prácticas respecto de herramientas y métodos de monitoreo.	Administración pública estatal	De corto plazo
Establecer lineamientos para el diálogo entre el CdG y las Secretarías competentes para especificar la función de cada actor institucional a lo largo de la cadena de valor del monitoreo (coordinar y promover el monitoreo, recopilar datos, analizar datos, reportar datos, usar datos). Dentro de estos lineamientos, especificar la definición de cada una de estas funciones.	Administración pública estatal	De mediano plazo
Identificar los recursos humanos disponibles para el monitoreo, así como los miembros del personal en cada secretaría competente y una unidad o equipo dentro del CdG responsable del diálogo sobre desempeño.	Administración pública estatal	De mediano plazo
Diseñar un tablero para el diálogo sobre desempeño, que incluya información relativa al Plan Estratégico 2015-2030 y los indicadores de resultados y de impacto del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021.	Administración pública estatal	De corto plazo

3. Propuesta de acción. Realizar una revisión anual de los objetivos e indicadores del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan Estratégico entre las comisiones temáticas del Consejo y las Secretarías.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
-----------------	---------------------	------------

Establecer en la regulación lineamientos conjuntos para la revisión (cronograma, actores involucrados, metodología, entre otros).	Consejo y administración pública estatal	De mediano plazo
Desarrollar herramientas compartidas para la revisión (por ejemplo, lienzo).	Consejo y administración pública estatal	De mediano plazo
Modificar el reglamento de la Ley de Planeación Estratégica para hacer referencia a la existencia de una revisión conjunta.	Administración pública estatal	De mediano plazo

### **Fomentar la calidad del monitoreo**

1. Plan de acción. Aumentar las capacidades de la administración pública estatal para monitorear el Plan Estratégico.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Modificar los indicadores del Plan Estratégico 2015-2030.	Consejo	De corto plazo
Desarrollar una estrategia de gobernanza de datos para explotar mejor los datos públicos tomando en cuenta el monitoreo. Comenzar con un mapeo de los datos disponibles en la administración pública estatal.	Administración pública estatal	De mediano plazo
Actualizar el manual para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, con el propósito de que el PED contenga un apartado claro sobre el nexo causal entre los objetivos e indicadores del Plan Estratégico 2015-2030 y el PED. Es recomendable llevar a cabo un proceso de aseguramiento de la calidad independiente para asegurarse de que esta armonización sea sólida.	Administración pública estatal	De mediano plazo

2. Plan de acción. Desarrollar mecanismos de aseguramiento de la calidad adicionales a los mecanismos de control de calidad vigentes.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Diseñar lineamientos para fortalecer la calidad del proceso de recolección de datos, que apliquen para cada secretaría competente. En estas directrices, aclarar los criterios para escalar los problemas desde el nivel de secretaría competente hasta el nivel del CdG.	Administración pública estatal	De mediano plazo

### **Fomentar el uso de los resultados del monitoreo**

1. Plan de acción. Actualizar la plataforma Avanza Nuevo León con indicadores del Plan Estratégico, a intervalos regulares (por ejemplo, indicadores de tres áreas de oportunidad, cada año), con base en la teoría del cambio y la información disponible. Promover el desarrollo de una descripción del desempeño en los tableros de monitoreo control con el fin de propiciar que los responsables de tomar decisiones utilicen la información sobre desempeño.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Identificar los recursos dedicados al monitoreo en el CdG. Asegurarse de que el equipo correspondiente incluya una combinación de análisis de datos, visualización de datos y habilidades de comunicación estratégica.	Administración pública estatal	De mediano plazo

## Capítulo 4

### **Construir un marco institucional sólido para la evaluación del Plan Estratégico**

1. Propuesta de acción. Adoptar una definición integral de evaluación aplicable a todo el gobierno.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Actualizar los reglamentos de la Ley de Planeación Estratégica y del Plan Estratégico, de ser posible.	Administración pública estatal / Congreso	De mediano plazo

2. Propuesta de acción. Desarrollar un marco de políticas para la evaluación del Plan Estratégico que incluya una descripción de los diferentes tipos de evaluaciones y revisiones de evidencia que se realizarán, el cronograma para llevar a cabo cada una de ellas y los recursos que se les destinan.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Establecer una mesa de trabajo para definir el marco de evaluación del plan que reúna a la presidencia de las comisiones y las secretarías de la administración pública estatal.	Administración pública estatal / Consejo	De mediano plazo
Identificar, mediante la mesa redonda, la evaluación que el Consejo realizará cada año, a solicitud de la administración pública estatal que requerirá un monitoreo formal de la ejecución de las recomendaciones derivadas.	Administración pública estatal	De mediano plazo

3. Propuesta de acción. Desarrollar competencias de evaluación adecuadas en el Consejo.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Identificar al personal responsable de encargar y supervisar evaluaciones en el Consejo.	Consejo	De corto plazo
Nombrar al menos a un experto/a evaluador en cada comisión.	Consejo	De corto plazo
Establecer una unidad dedicada a coordinar evaluaciones.	Consejo	De mediano plazo

### **Fomentar la calidad de las evaluaciones**

1. Plan de acción. Desarrollar mecanismos de aseguramiento de la calidad explícitos y sistemáticos dentro del Consejo, para así garantizar la credibilidad del proceso de evaluación.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Desarrollar estándares de calidad para el proceso de evaluación. Estos deberán basarse en las regulaciones vigentes para la consolidación del presupuesto por resultados y el sistema de evaluación del desempeño, e incluir requisitos de competencia para los/las evaluadores. Asimismo, estos estándares pueden detallar las metodologías específicas para llevar a cabo estos diferentes tipos de evaluación (es decir, métodos de recopilación y evaluación de datos) y criterios para calificar si las políticas son evaluables.	Consejo	De mediano plazo
Desarrollar competencias para llevar a cabo evaluaciones internas del Consejo al impartir capacitación (por ejemplo, a los comisionados y al personal de la secretaría técnica) y contratando personal con las habilidades técnicas adecuadas para realizar evaluaciones.	Consejo	De corto plazo

Fomentar una red de evaluadores y considerar impartir capacitación a la administración pública estatal en evaluación como parte de esta red.	Consejo	De mediano plazo
Aprovechar a esta red de evaluadores, así como a las asociaciones existentes con universidades, para realizar revisiones pares de las evaluaciones del Consejo.	Council	De mediano plazo

2. Plan de acción. Desarrollar mecanismos de control de calidad explícitos y sistemáticos, para así garantizar que el diseño, la planeación, la entrega y la presentación de informes de la evaluación se realicen correctamente con el fin de cumplir con los criterios de calidad predeterminados.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Presentar las evaluaciones generadas por el Consejo para su revisión por parte de expertos (por ejemplo, académicos) antes de su publicación.	Consejo	De corto plazo
Diseñar listas de verificación de autoevaluación para que los evaluadores controlen la calidad de su trabajo.	Consejo	De mediano plazo

### **Fomentar el uso de evaluaciones**

1. Plan de acción. Elaborar una estrategia de comunicación para adaptar la manera de presentar los resultados de la investigación a sus usuarios potenciales.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Desarrollar un plan de comunicación adaptado a los funcionarios y responsables de tomar decisiones en la administración pública estatal para asegurar una mayor aceptación de sus evaluaciones en el seno de la administración.	Consejo	De corto plazo
Como parte del plan de comunicación, diseñar materiales de comunicación como estudios de casos, infografías, una síntesis personalizada de evidencias de investigación, difusión de "perlas informativas" a través de las redes sociales y seminarios para presentar los resultados de la investigación.	Consejo	De mediano plazo

2. Plan de acción. Incorporar el uso de evaluaciones en el ciclo de formulación de políticas.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Incorporar los resultados de la evaluación en el ciclo presupuestario al implementar evaluaciones de impacto y de desempeño para sustentar las decisiones presupuestarias.	Administración pública estatal	De mediano plazo
Debatir sobre los resultados de la evaluación al más alto nivel político mediante la celebración sistemática de debates en la administración pública estatal tras recibir el informe de evaluación.	Administración pública estatal	De mediano plazo
Debatir sobre los resultados de la evaluación dentro de las comisiones después de recibir el informe de evaluación. Considerar analizar estos resultados con los actores interesados clave, como cámaras de comercio, universidades y organizaciones de la sociedad civil.	Consejo	De mediano plazo

## Capítulo 5

### **Establecer un sistema de asesoramiento que cubra las necesidades del Gobierno.**

1. Propuesta de acción. Fortalecer la función de liderazgo del Consejo como parte del sistema de asesoramiento sobre políticas de Nuevo León, con una perspectiva más amplia para todo el gobierno.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Mapear grupos de expertos, institutos de investigación, entre otros, que trabajan en el campo del asesoramiento sobre políticas, para así determinar las brechas técnicas en el sistema de asesoramiento y aumentar la representatividad en la oferta de evidencia.	Consejo	De corto plazo
Facilitar un enfoque de formación de redes con otros proveedores de conocimientos.	Consejo	De mediano plazo
Actualizar la Ley de Planeación Estratégica para incluir la nueva función del Consejo en el sistema de asesoría.	Administración pública estatal	De mediano plazo

2. Propuesta de acción. Fomentar la inclusión y los conocimientos expertos en el proceso de toma de decisiones del Consejo.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Garantizar que los comisionados sean capaces de proporcionar una visión neutral, que tengan un nivel de conocimientos expertos suficientemente confiable y que representen la diversidad sociodemográfica y económica de la comunidad (por ejemplo, al trabajar con minorías, comunidades vulnerables y municipios para equilibrar poderes entre diferentes tipos de actores).	Consejo	De mediano plazo
Proporcionar capacitación a los miembros del Consejo.	Consejo	De mediano plazo
Aclarar el proceso de toma de decisiones dentro del Consejo para garantizar que cualquier recomendación que se genere se base en evidencias claras y procedimientos transparentes.	Consejo	De mediano plazo
Preparar una declaración contra el conflicto de intereses para que cada comisionado la firme antes de asumir el cargo.	Consejo	De mediano plazo

### **Desarrollar métodos innovadores de intercambio de conocimientos para promover el uso de evidencia**

1. Propuesta de acción. Implementar métodos de intercambio de conocimientos en el Consejo, para fomentar el impacto y el uso de evidencias.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Considerar la posibilidad de adoptar procesos de investigación sistemáticos como parte de las actividades de las comisiones, para basar sus recomendaciones en las mejores pruebas y evaluaciones de investigación disponibles.	Consejo	De largo plazo
Utilizar herramientas de visualización de datos para traducir la evidencia reunida a través de metodologías de síntesis de evidencia para una audiencia más amplia. Brindar acceso a estas herramientas en una plataforma pública.	Consejo	De largo plazo

Apuntalar el papel de la Red de Conocimiento al definir sus principios, su visión y su función en el proceso de toma de decisiones del Consejo, y al definir que la red es un espacio y una oportunidad para que los responsables de tomar decisiones y los investigadores cooperen.	Consejo	De mediano plazo
--	---------	------------------

***Desarrollar competencias en la administración pública estatal para apoyar la formulación de políticas públicas basadas en evidencia en Nuevo León***

1. Propuesta de acción. Desarrollar enfoques individuales, organizacionales e institucionales para la formulación de políticas basadas en evidencia en la administración pública estatal.

Punto de acción	Entidad responsable	Cronología
Organizar más iniciativas para desarrollar competencias para el uso de evidencia en el seno de la administración pública estatal.	Consejo	De corto plazo
Establecer unidades estratégicas para implementar un enfoque basado en evidencias en el centro de gobierno.	Administración pública estatal	De largo plazo



**Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública**

# **Monitoreo y Evaluación del Plan Estratégico de Nuevo León 2015-2030**

## **USO DE LA EVIDENCIA PARA LOGRAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

El camino hacia el desarrollo sostenible atañe a toda la sociedad y requiere la interacción del sector público con la ciudadanía, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Con este objetivo en mente, en 2014 el Gobierno de Nuevo León (México) estableció el Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica, con el fin, entre otros, de elaborar un Plan Estratégico 2015-2030.

El presente estudio examina el sistema de monitoreo y evaluación de Nuevo León para su Plan Estratégico, cómo herramientas esenciales para lograr objetivos a largo plazo y obtener resultados. Asimismo, analiza la función del Consejo en el asesoramiento sobre políticas públicas. El estudio se basa en experiencias internacionales de promoción del desarrollo sostenible por la vía de la planeación a largo plazo, así como en prácticas de monitoreo y la evaluación de prioridades de políticas públicas mediante procesos incluyentes y participativos.

Las recomendaciones de este estudio tienen como objeto propiciar un enfoque de gobernanza pública basado en la evidencia, para, en última instancia, ayudar a Nuevo León a brindar mejores resultados a los ciudadanos, allanando el camino hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.



IMPRESA ISBN 978-92-64-62550-1  
PDF ISBN 978-92-64-45380-7



9 789264 625501