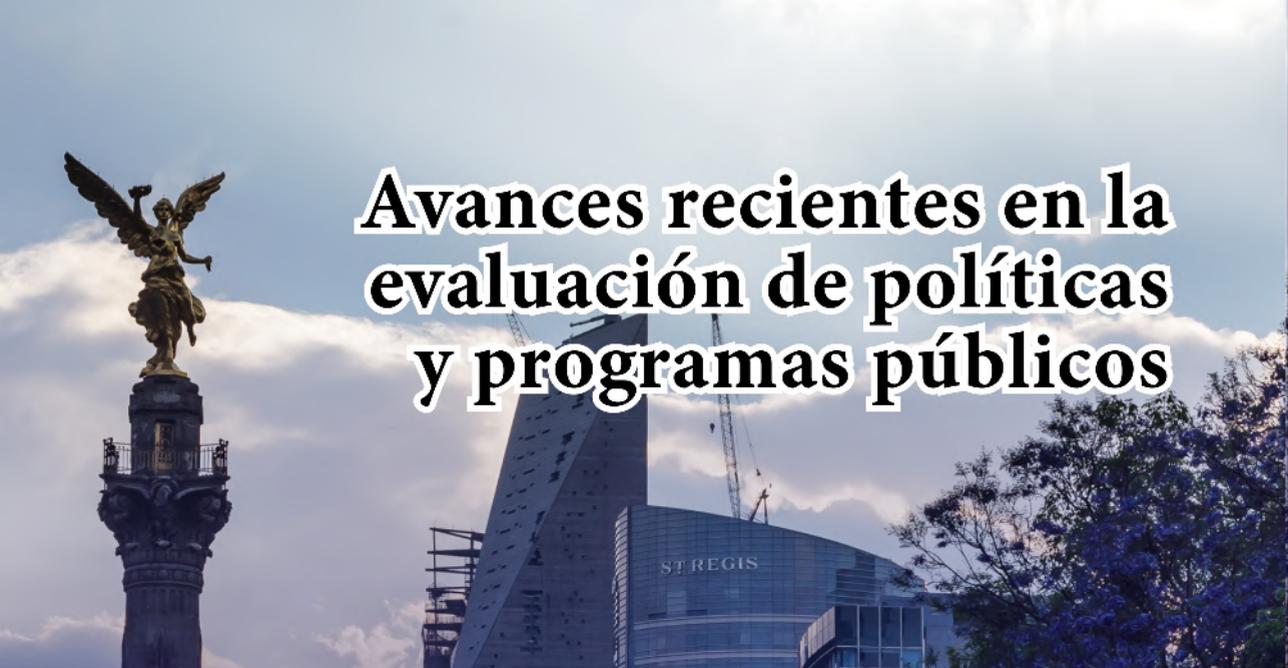


Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos



Myriam I. Cardozo Brum
Angélica Rosas Huerta
Coordinadoras



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco División de Ciencias Sociales y Humanidades

AVANCES RECIENTES
EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
Y PROGRAMAS PÚBLICOS

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego por el Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Primera edición: 2021

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Coyoacán,
Ciudad de México. C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

ISBN: 978-607-28-2238-2

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos

Myriam I. Cardozo Brum
Angélica Rosas Huerta
Coordinadoras



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia

Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Fernando de León González

Secretario de Unidad, Mario Alejandro Carrillo Luvianos

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto

Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández

Jefa del Departamento de Política y Cultura, Esthela Irene Sotelo Núñez

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

Jerónimo Luis Repoll (presidente)

Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous

Álvaro Fernando López Lara

Asesor del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Eleazar Humberto Guerra de la Huerta (Presidente)

Clara Martha Adalid y Diez de Urdanivia / Carola Conde Bonfil

Nicte Fabiola Escárzaga / Tadeo Liceaga Carrasco

Eduardo Tzili Apango / Merarit Viera Alcazar

Héctor Manuel Villareal Beltrán

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	9
<i>PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN LA CRISIS ACTUAL</i>	
<i>Pandemia y retos para la evaluación: lecciones preliminares</i> Pablo Yanes Rizo	17
<i>NORMATIVIDAD APLICABLE EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS</i>	
<i>Marco jurídico e institucional de la evaluación de políticas públicas: apuntes y desafíos desde la experiencia de Evalúa CDMX</i> Araceli Damián González y Guillermo Jiménez Melgarejo	31
<i>Análisis del marco normativo en evaluación de políticas públicas en el estado de Hidalgo</i> Talina Olvera Mejía	49
<i>PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN</i>	
<i>La enseñanza de la evaluación en América Latina. El caso mexicano de la Universidad Autónoma Metropolitana</i> Myriam Cardozo Brum	65
<i>Profesionalización de la evaluación: desde la mirada regional al caso de Chile</i> Andrea Peroni y Pablo Rodríguez-Bilella	79

*INSTITUCIONALIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN A NIVEL NACIONAL*

*Institucionalización de la evaluación
de la política de adaptación al cambio climático en México* 95
Angélica Rosas Huerta

*Análisis del modelo sintético de información del desempeño
del Gobierno Federal de 2013 a 2018* 115
Antonio de Haro Mejía y Oscar Jesús Hernández Copka

*La evaluación de los programas gubernamentales federales
y estatales vista por los ciudadanos* 135
Carola Conde Bonfil

AVANCES DE LA EVALUACIÓN A NIVEL SUBNACIONAL

*La construcción de un sistema de monitoreo y evaluación como
un deporte de equipo. Avances del monitoreo y la evaluación
en las entidades federativas* 155
Édgar A. Martínez Mendoza

*Condiciones para la institucionalización de la evaluación
como mecanismo de mejora de la gestión pública.
El caso de Evalúa Jalisco* 169
Radamanto Portilla Tinajero

*La importancia de la autonomía en el proceso de evaluación
del estado de Durango* 185
Juan Gamboa García

COMUNICACIÓN Y UTILIZACIÓN DE RESULTADOS DE EVALUACIÓN

- Uso de las evaluaciones en Colombia: una experimentación de incidencia y comunicación académicas mediante policy papers* 205
André-Noël Roth Deubel y María Cecilia Roa García
- Conceptos y uso de la evidencia en la comunicación de resultados de evaluación* 223
Myriam Cardozo Brum
- Comprendiendo el nivel de uso de las evaluaciones de políticas públicas* 235
Alejandro Navarro Arredondo
- Uso y comunicación de resultados para el cambio social desde la evaluación* 253
Emma Lucía Rotondo

DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN

- Superando a Procusto: Desafíos para que las evaluaciones de programas sean útiles para los gobiernos subnacionales* 267
Janett Salvador Martínez y Jaqueline Meza Urías
- Avances hacia la evaluación de la complejidad del desarrollo sostenible en Áreas Naturales Protegidas de la Península de Baja California* 279
Laura Rodríguez Cardozo

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, América Latina ha vivido un amplio desarrollo de la evaluación de la gestión pública con una diversidad de formas de organización, prácticas, enfoques y métodos. Éstos han permitido múltiples avances que se concretan en la institucionalización de nuevos órganos o la difusión de centenas de informes de evaluación, pero aún subsisten problemas no resueltos y nuevos desafíos que justifican un debate académico. Destacan entre ellos, las inadecuaciones de la normatividad aplicable, las pocas oportunidades de formación de evaluadores, la limitada disposición de libros y revistas académicas latinoamericanas de reflexión sobre el tema, así como de foros en los que se debatan enfoques, métodos, calidad del trabajo, comunicación, difusión y utilización de sus resultados y experiencias relevantes en nuestra región.

El presente libro no busca sintetizar todo lo realizado a la fecha en el tema, que ha sido objeto de múltiples trabajos previos, sino exponer, reflexionar y valorar los avances logrados en los últimos años en torno de los desafíos antes enunciados en algunos países latinoamericanos (Chile, Perú, Colombia y sobre todo México). Su finalidad es contribuir al debate académico, mediante el intercambio de experiencias, su análisis y la realización de propuestas que ayuden a mejorar las actividades de evaluación e, indirectamente, la reformulación de las acciones públicas. De esta forma, se trata también de coadyuvar al aprendizaje de nuestros estudiantes, recreando las dificultades vividas en los procesos y las formas en que éstas han sido resueltas, más que exponiendo productos terminados de evaluación.

Por otro lado, si bien a nivel mundial buena parte de las discusiones del campo giran en torno a los enfoques teóricos asumidos y los métodos de evaluación aplicados, consideramos que hay otros asuntos aún más descuidados, vinculados a las determinantes normativas en que se desarrollan los trabajos y, principalmente, las características de las organizaciones que planean la actividad, coordinan sus procesos y difunden sus resultados. En consecuencia, los trabajos del libro se abocan al estudio de estos temas, sin dedicar un apartado específico para enfoques y métodos de evaluación, aunque algunos autores harán necesarias referencias a estos.

Los trabajos se presentan organizados en siete grandes temas:

- 1) Papel de la evaluación en la crisis actual, imprescindible para ubicar el posible valor de su contribución en tiempos de pandemia. Se integra con el trabajo de Pablo Yanes Rizo, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre “Pandemia y retos para la evaluación: lecciones preliminares”, que resalta la evaluación de lo que debió hacerse y no se había hecho previamente al inicio de la epidemia, tanto en términos económicos como de salud, y plantea los necesarios giros que las políticas públicas deberían adoptar a partir de la crisis en que estamos inmersos, con base en un enfoque que supere el economicismo imperante en muchos ámbitos gubernamentales y académicos.
- 2) A continuación, comienza la revisión de las características y la adecuación reciente de la normatividad aplicable en los procesos de evaluación de políticas y programas públicos en México. En este apartado se trata de analizar críticamente los cambios introducidos con la aprobación de la Constitución de la Ciudad de México (2017), la ley federal y las leyes estatales de desarrollo social, las reglamentaciones, los lineamientos y demás normas aplicables, para valorar si resultan adecuados a los procesos de creación de órganos específicos de evaluación, de desarrollo de sus trabajos y de consulta de estos por la ciudadanía. Sobre estos temas se presentan aportaciones de:
 - a) Araceli Damián González y Guillermo Jiménez Melgarejo, del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa CDMX), relativo al “Marco jurídico e institucional de la evaluación de políticas públicas: apuntes y desafíos desde la experiencia de Evalúa CDMX”, en un contexto en que la Constitución de la Ciudad de México

le ha otorgado autonomía a Evalúa CDMX, pero se sigue esperando por una ley reglamentaria al respecto, lo que provoca que continúe actuando como un organismo público descentralizado.¹

- b) Talina Olvera Mejía, de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), con su documento “Análisis del marco normativo en evaluación de políticas públicas en el estado de Hidalgo”, que analiza la legislación que ampara un esquema dual de evaluación en su entidad federativa, así como los vínculos entre normatividad e institucionalización, presupuesto basado en resultados, rendición de cuentas y planeación basada en evidencia.
- 3) Otro aspecto que se aborda es el referido a los procesos de profesionalización de la evaluación, imprescindibles para su consolidación, pero cuya especialización aumenta muy lentamente en América Latina debido a la limitada oferta formativa y, a menudo, sus altos costos. Los trabajos incluidos en esta parte ofrecen información sobre las oportunidades disponibles, analizan sus experiencias y realizan sugerencias para superar este desafío en el contexto de América Latina, especialmente de México y Chile:
- a) Myriam Cardozo Brum, de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (UAM-X), hace una síntesis de la situación de la profesionalización en América Latina, y México en particular, para luego focalizar su experiencia en una universidad pública, tanto a nivel de grado como de posgrado, desde un enfoque multidisciplinario, en “La enseñanza de la evaluación en América Latina. El caso mexicano de la Universidad Autónoma Metropolitana”.
 - b) Andrea Peroni de la Universidad de Chile, y Pablo Rodríguez-Bilella de la Universidad de San Juan, Argentina, exponen el estudio que han venido desarrollando junto con otros colegas de Chile y Ecuador sobre “Profesionalización de la evaluación: Desde la mirada regional al caso de Chile”. Destacan el análisis de la cantidad y calidad de cursos identificados, así como el carácter autodidacta de la mayoría de los evaluadores, que forma parte de los resultados de la aplicación de una encuesta entre ellos.

¹ Esta era la situación al momento de escribirse el artículo, pero la Ley de Evaluación de la Ciudad de México fue publicada en la *Gaceta Oficial* del 9 de julio de 2021, convirtiendo a Evalúa CDMX en un organismo constitucional autónomo.

- 4) El siguiente grupo de trabajos retoma la preocupación sobre la institucionalización y el funcionamiento de los sistemas de evaluación mexicanos a nivel nacional, las dificultades encontradas y los balances que es posible realizar entre sus logros y problemas postergados. Sus contribuciones corresponden a:
 - a) Angélica Rosas Huerta, de la UAM-X, quien presenta parte de su investigación en un tema específico de gran relevancia nacional, y también mundial: “Institucionalización de la evaluación de la política de adaptación al cambio climático”. Para ello muestra la evolución de la política nacional, los órganos responsables de su evaluación, los instrumentos disponibles y las experiencias aplicadas.
 - b) Antonio de Haro Mejía y Oscar Jesús Hernández Copka, de la consultora Politeia Centro de Estudios en Asuntos Públicos, AC, analizan los indicadores que conforman el Modelo Sintético de Información de Desempeño, sus fórmulas y capacidad para generar incentivos positivos para su mejora, como instrumento para la toma de decisiones, en su trabajo “Análisis del Modelo Sintético de Información del Desempeño del Gobierno Federal 2013-2018”.
 - c) Carola Conde Bonfil, de la UAM-X, cuyo trabajo “La evaluación de los programas gubernamentales federales y estatales vista por los ciudadanos” presenta el avance en las evaluaciones de los programas gubernamentales en México, de 2004 a 2020, enfatizando en el ámbito nacional, aunque también presenta el desarrollo en las entidades federativas.
- 5) El siguiente apartado corresponde a los trabajos que se enfocan a analizar los avances mexicanos desarrollados a nivel subnacional, que fueron aportados por:
 - a) Edgar A. Martínez Mendoza, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), quien nos comparte su visión sobre el estado de nuestro tema, en “La construcción de un sistema de monitoreo y evaluación como un deporte de equipo. Avances en las entidades federativas”. Para ello presenta los avances logrados en 2011-2019 en el conjunto de gobiernos subnacionales de México, analiza los factores que los dificultan, ejemplificándolos por estados, y propone los aspectos que es necesario impulsar, tanto en los técnicos como los no técnicos, para alcanzar un sistema efectivo.

- b) Radamanto Portilla Tinajero, de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco, presenta su trabajo “Condiciones para la institucionalización de la evaluación como mecanismo de mejora de la gestión pública. El caso de Evalúa Jalisco”. En el mismo revisa la evolución del proceso de institucionalización de la evaluación a nivel subnacional y, en particular, el éxito alcanzado en su entidad federativa, para analizar sus componentes y desafíos, hallazgos, así como su utilización.
 - c) Juan Gamboa García, del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, analiza una segunda experiencia exitosa en su trabajo “La importancia de la autonomía en el proceso de evaluación del estado de Durango”. Como el título lo señala, difiere de la anterior por el nivel de autonomía logrado por el órgano coordinador del trabajo evaluativo, que analiza tanto en su fundamento teórico como en las ventajas prácticas que identifica. Describe el proceso seguido y comparte algunos aprendizajes que pueden ser útiles en otros casos.
- 6) El siguiente capitulado se enfoca en las preocupaciones en torno a las últimas etapas de los procesos de evaluación, en las que adquieren relevancia tanto los mecanismos de comunicación de resultados como los incentivos colectivos, monetarios o simbólicos, que favorecen la utilización de las recomendaciones de calidad y el lenguaje mismo empleado en los discursos para transmitir los hallazgos. El tema se analiza en el contexto de Colombia, México y Perú por:
- a) André-Noël Roth Deubel, de la Universidad Nacional de Colombia, y María Cecilia Roa García, de la Universidad de los Andes, presentan el trabajo “Uso de las evaluaciones en Colombia: una experimentación de incidencia y comunicación académica mediante *policy papers*”. Los autores plantean el desarrollo vivido por la evaluación, sus controversias epistemológicas, teóricas y metodológicas, para luego analizar la autonomía de los evaluadores y la utilización de sus resultados en la realidad colombiana; en particular, el papel cumplido por los documentos de tipo *policy paper/brief*.
 - b) Myriam Cardozo Brum, de la UAM-X, en “Conceptos y uso de la evidencia en la comunicación de resultados de evaluación”, expone los niveles de utilización instrumental de los resultados de evaluación a nivel federal mexicano y explora los factores que explican su limitado

- uso. Posteriormente, retiene el factor relacionado a la comunicación de los resultados y discute la importancia que asume en América Latina la referencia a “evidencias”, como concepto bastante opaco.
- c) Alejandro Navarro Arredondo, también de la UAM-X, en “Comprendiendo el nivel de uso de las evaluaciones de políticas públicas” presenta un nuevo marco teórico sobre la utilización de resultados, sus tipos de usos, factores explicativos y los resultados publicados en la literatura mundial, sobresaliendo nuevamente la utilización instrumental.
 - d) Finalmente, Emma Lucía Rotondo, de la consultora peruana Monitoreo y Evaluación, en su trabajo “Uso y comunicación de resultados para el cambio social desde la evaluación”, propone transformar esta actividad, entendida como transdisciplina, en un bien público que recupere su uso social, resalta su objetivo de mejorar de manera efectiva la acción de una intervención con fines de transformación, así como informar y coadyuvar a tomar decisiones para el futuro.
- 7) El último grupo de trabajos destaca algunos desafíos relevantes que enfrenta la evaluación e incluye dos trabajos de:
- a) Janett Salvador Martínez, del Centro de Análisis de Programas y Evaluación de Proyectos, SC (C-evalua), y Jaqueline Meza Urías, de la Academia Nacional de Evaluadores de México, AC (Aceval), presentan su trabajo “Superando a Procusto: desafíos para que las evaluaciones de programas sean útiles para los gobiernos subnacionales”. Ellas analizan los avances que tanto los estados como los municipios experimentaron en materia de evaluación en los últimos 10 años, la tendencia a reproducir enfoques e instrumentos adoptados a nivel federal, sus principales retos y propuestas para enfrentarlos.
 - b) Laura Rodríguez Cardozo, de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) comparte su investigación sobre “Avances hacia la evaluación de la complejidad del desarrollo sostenible en Áreas Naturales Protegidas de la Península de Baja California”. Define desarrollo sustentable con sus tres ejes básicos (económico, social y ambiental), destaca su complejidad y analiza propuestas teóricas y experiencias aplicadas en su región, que consideran en forma simplificada sólo uno de dichos ejes o los tres en forma separada, y fundamenta la necesidad de involucrar a los tres, pero en forma interrelacionada, como corresponde a su carácter complejo.

PAPEL DE LA EVALUACIÓN EN LA CRISIS ACTUAL

PANDEMIA Y RETOS PARA LA EVALUACIÓN: LECCIONES PRELIMINARES

PABLO YANES RIZO*

INTRODUCCIÓN

Se ha repetido con justificada razón que la pandemia del Coronavirus (Covid 19) significa un punto de inflexión en nuestras sociedades, que el mundo no puede volver a ser el mismo, que es imperativo reconstruir de mejor manera, que se requiere, como señala la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), repensar el futuro e impulsar una recuperación transformadora (CEPAL, 2020).

Vivimos momentos de redefiniciones y replanteamientos sobre el régimen de acumulación, el régimen de bienestar y la gobernanza internacional. De ese tamaño es el debate en curso y también de esa magnitud es la incertidumbre respecto al desenlace de la coyuntura crítica por la que estamos atravesando.

¿Qué significa todo esto para la evaluación?, ¿qué transformaciones serán necesarias en la lógica, metodología y alcance de la evaluación frente a este punto de inflexión?, ¿qué nos dice la pandemia respecto a los enfoques dominantes en

* Coordinador de Investigaciones de la sede subregional de la CEPAL en México. Dirección electrónica: pablo.yanes@cepal.org. Las opiniones aquí expresadas pueden ser no coincidentes con las del Sistema de Naciones Unidas.

materia evaluativa?, ¿cómo escapar a la inercia?, ¿cómo proponer una agenda de renovación e innovación en las políticas de evaluación?, ¿cómo podemos imaginar la evaluación en el período post-pandémico?, ¿qué nuevos problemas deben ser visibilizados? Estas son algunas de las preguntas que inevitablemente surgen frente a acontecimientos tan profundos como la pandemia Covid 19 que, en una afortunada definición, Ignacio Ramonet ha calificado como un hecho social total (Ramonet: 2020). Reformulemos, en consecuencia, nuestra pregunta: ¿Cómo debe evaluarse un hecho social total? Si el mundo no será igual después de la pandemia ¿Qué significa esto para la concepción, metodología, práctica e institucionalidad de la evaluación?

Este trabajo se propone sugerir, imaginar, bosquejar algunas pistas que nos permitan ir construyendo de manera colectiva y deliberativa las posibles respuestas a estas inquietantes, desafiantes y urgentes cuestiones. Y a hacerlo de la manera más rápida y profunda posible en coyunturas, como la presente, de aceleración en los ritmos del cambio.

EL COSTO DE NO HACER

Como ha sido ampliamente documentado la pandemia del Covid vino a develar y desnudar fragilidades estructurales de nuestras sociedades en los ámbitos económico, social y ambiental. Se trata de un fenómeno inédito, pero no inesperado, ya que la comunidad científica había advertido de los crecientes riesgos de fenómenos pandémicos de origen zoonótico y que se había expresado en distintos brotes epidémicos en las últimas décadas, cuyas expresiones más conocidas fueron el H1N1, el Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS) y el Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS).

Predecir una pandemia guarda similitudes con la estimación de las probabilidades de un terremoto. Existe la seguridad de que se producirá, pero no se puede determinar cuándo, dónde y de qué intensidad será; lo único que puede afirmarse con toda seguridad es que se producirá. Y así ha sido. Por ende, tampoco fue un hecho sorpresivo, pero sí lo han sido sus alcances, capacidad de propagación, velocidad de transmisión y efecto devastador sobre la vida de millones de personas y la economía global.

Nuestras sociedades estaban advertidas, aunque no prevenidas. La pandemia vino a insertarse en un contexto en el que la economía mundial venía

arrastrando, particularmente desde la gran recesión del 2008, fuertes problemas expresados en una tendencia al bajo crecimiento, la caída del comercio y el incremento de la desigualdad tanto en los países centrales como periféricos. Asimismo, al deterioro en la distribución funcional del ingreso y a la pérdida de peso del factor trabajo en la estructura distributiva se agregó un cambio cualitativo en la naturaleza y mecanismos de reproducción de la desigualdad, bajo la expansión de la precariedad laboral y en general del acceso a los derechos sociales.

La prevalencia en México y en no pocos países de América Latina durante varios lustros de una política social con un enfoque crecientemente “residualista”, centrada en programas más que en instituciones y fuertemente condicionada por consideraciones de costo-beneficio e impacto presupuestal, antes que de expansión de derechos y construcción de las instituciones de políticas de bienestar, arroja como resultado una institucionalidad social débil e insuficiente para hacer frente a los viejos rezagos, pero también a los nuevos desafíos.

En el ámbito de la salud, por ejemplo, la pandemia encontró a México y a los países de América Latina con carencias en infraestructura, personal y abasto agravados por la fragmentación, jerarquización y mercantilización creciente de las posibilidades de acceso efectivo a este derecho fundamental. Ello sin mencionar el altísimo costo humano que las sociedades de la región hemos pagado, y que en su momento habrá que evaluar con toda crudeza, por la acumulación del deterioro y la precariedad en los determinantes sociales de la salud (alimentación, acceso a agua, saneamiento y servicios públicos, condiciones de la vivienda, entornos urbanos y rurales) que se expresan en la doble carga de la malnutrición, la altísima prevalencia de sobrepeso, obesidad y diabetes y la alta letalidad del Síndrome Respiratorio Agudo Severo por Coronavirus 2 (SARS COV-2) en poblaciones entre los 45 y los 60 años.

Esto es, se ha tenido que hacer frente a la pandemia en condiciones adversas, sin las instituciones y los recursos adecuados y en un contexto de fragilidades sociales acumuladas. Ello nos obliga a pensar en cómo evaluar la reacción, medidas, programas, acciones y políticas puestas en marcha por los gobiernos frente a la pandemia, incorporando lo que han hecho o han podido hacer en esta coyuntura crítica, pero sin dejar de lado el costo que ha significado todo lo que se dejó de hacer en los años y lustros precedentes y que hoy pasa a cobrar factura.

Con mucha frecuencia la lógica de las evaluaciones ha estado centrada en valorar lo que se hace, pero de manera mucho menos intensa en lo que no se hace o se deja de hacer. Ha habido una cierta omisión sobre las omisiones. La pandemia nos encara frente al alto costo e impacto de no hacer y no tener y, además, de no hacer y no tener a tiempo.

Aunque no se haga explícito el marco de la evaluación de lo social ha estado fuertemente determinado por una aproximación conocida como las tres “e”: eficacia, eficiencia y economía. Sin negar la relevancia que estos componentes tienen, no pueden constituir el eje de una política de evaluación, ya que subordinan los fines a los medios y los objetivos a los instrumentos. Además de que inevitablemente ponen el énfasis en criterios de costo-beneficio, en contención de gastos, en premiar y estimular una política social de bajo costo o *low cost*, en términos presupuestales, pero de alto costo en términos de derechos y de bienestar.

Una primera posible lección de la pandemia para la evaluación es la relevancia de visibilizar, medir, ponderar y evaluar el costo de las omisiones de políticas y las carencias institucionales tarde o temprano se manifiestan, lo que en su momento se celebró como ahorro termina expresándose como daño severo, sufrimiento humano evitable y altísimas necesidades de gasto de emergencia. Siempre se ha dicho que es mejor prevenir que remediar. Ello en términos sociales significa mantener los más altos estándares posibles de satisfacción de los determinantes sociales de la salud y la institucionalidad social más fuerte posible. Podríamos decir, sin embargo, que este no fue el curso de acción escogido en los últimos años.

La pandemia ha develado que este esfuerzo de construcción de Estado de Bienestar bajo una lógica de expansión de derechos no se hizo, pero que tampoco se puede improvisar. Esta omisión de fondo tiene un costo y, por cierto, un costo muy alto. Por ello los procesos evaluativos de la pandemia Covid 19 debieran incluir dos dimensiones: lo que se hizo y lo que se dejó de hacer antes y durante la misma, así como alertar a futuro sobre riesgos de las implicaciones de mantener lógicas inerciales y omisiones estructurales.

Frente a la magnitud de lo que estamos viviendo, éste es también un momento propicio para utilizar con mayor ambición las herramientas de los ejercicios contrafactuales. Hoy podemos formularnos algunas preguntas que pueden ser pertinentes e ilustrativas. Arriesgo algunas de ellas:

¿Cómo hubiéramos enfrentado la pandemia de haber tenido una infraestructura hospitalaria suficiente, una adecuada proporción de personal sanita-

rio respecto a la población, una proporción de camas por habitante consistente con estándares internacionales, una distribución territorial satisfactoria de las capacidades hospitalarias y un potente sistema de atención primaria a la salud?

¿Cuál hubiera sido la trayectoria económica y social de la pandemia si nos hubiera alcanzado con un ingreso básico garantizado para la población, si se contara con un seguro de desempleo, si la estructura del empleo estuviera altamente formalizada, si se contara con un sistema público de cuidados, si la brecha de acceso digital y en particular a la banda ancha fuera mucho más pequeña, si no tuviéramos los altísimos niveles de pobreza y precariedad que caracterizan a nuestra sociedad?

¿De qué manera hubiera podido acatarse con mayor consistencia el distanciamiento físico y el quédate en casa si, además de las garantías de ingreso y protección social frente a la pérdida del mismo, se contara con viviendas adecuadas que permitieran convivencias prolongadas sin el stress del hacinamiento y sin el riesgo y la realidad de la violencia en los hogares contra las mujeres y las niñas?

¿Cómo podrían haberse seguido de manera robusta las recomendaciones en materia de higiene si se contara con el abasto regular, suficiente y de calidad del agua potable para garantizar el lavado permanente de manos?, ¿cómo se habrían modificado la mortalidad y la letalidad de la pandemia si se contara con una población bien nutrida y alimentada, si el sobrepeso y la obesidad no tuvieran las dimensiones que han alcanzado, si no se hubieran expandido y en algunos casos generalizado entre amplios segmentos de la población las comorbilidades hoy tan visibles y conocidas?, ¿qué hubiera pasado en la pandemia si durante años y lustros se hubiera hecho del enfoque de salud pública la prioridad y el eje articulador de las políticas de salud?

Este es un listado preliminar de las preguntas que podemos (y considero debemos) formularnos para realizar una evaluación balanceada que se haga cargo de las omisiones y de la trayectoria histórica de las políticas, que ponga en evidencia los factores estructurales en juego. Es, en síntesis, una oportunidad también para llevar a cabo ejercicios contrafactuales ambiciosos que nos permitan diseñar propuestas de lo que no debe dejar de hacerse de cara al futuro y de lo que requiere ser el centro de políticas de recuperación, no solo de reactivación, y con un apetito transformador de gran aliento. Este ejercicio de valoración contrafactual debiera servir para atajar visiones fatalistas que pueden afirmar que era inevitable todo lo que se ha vivido. No es así. De ha-

ber hecho bien y a tiempo muchas cosas la historia económica y social de la pandemia hubiera sido otra y se habría podido evitar no todo, pero si parte del daño y sufrimiento humano que se ha padecido.

EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS

Hasta ahora, por lo menos en el campo de la política social, el esfuerzo de evaluación ha estado fuertemente concentrado en la evaluación de programas e intervenciones específicas más que en una evaluación abarcadora e integral, esto es, en la evaluación de las políticas. Ha sido fuerte, además, la tendencia a evaluar los programas en sí mismos y no como parte de un entramado mayor, así como a no vincular un programa con otro y una medida de política con otras medidas. El enfoque ha privilegiado el análisis atomista de programas y no la valoración global de cursos de acción más complejos.

La pandemia nos ofrece una oportunidad para recuperar y desarrollar el enfoque de políticas y recolocar la evaluación de programas en el marco de políticas y no como sustitución o sinónimo de estas. Todavía es muy frecuente encontrar en el discurso público, en los debates parlamentarios o incluso en las agendas de investigación académica una marcada propensión a confundir política social con programas sociales o a considerar que el corazón de la política social son los programas (reducidos por cierto a programas de transferencias monetarias o en especie), cuando un análisis global de la política social nos indicaría que el grueso de sus recursos y coberturas se encuentra en el entramado de instituciones que prestan servicios a la población, como la educación y la salud, o que proveen de bienes esenciales como la vivienda, el agua potable, el saneamiento o la energía o que realizan transferencias monetarias de gran volumen, como los regímenes pensionarios.

Uno de los giros más significativos que acarreó el proceso de redefinición del régimen de bienestar en las últimas décadas, con la preponderancia creciente de un enfoque residual, el debilitamiento de las aspiraciones universalistas y el cuestionamiento a la idea misma de Estado de Bienestar, lo representó un desplazamiento de mirada conceptual en donde la política social dejó progresivamente de ser pensada y analizada como desarrollo y expansión de instituciones para reducirse a formulación y aplicación de programas.

Antes de que en las pasadas décadas se crearan en toda América Latina los ministerios o secretarías de desarrollo social, dato que con frecuencia se olvida, la política social estaba constituida por el entramado institucional de, como se mencionó arriba, las secretarías o instituciones de educación, salud, seguridad social, trabajo, vivienda y desarrollo urbano y rural, principalmente. Los nuevos ministerios vinieron no a ensanchar el análisis, debate y evaluación de las políticas, sino a capturar simbólicamente el campo de la política social reduciéndola al combate de la pobreza extrema y, en particular, a los programas de los ministerios y secretarías de desarrollo social. Se operó así una reducción de la mirada y el alcance de la política social y se pasó de una política social enfocada en la expansión institucional a una cuyo eje era la aplicación de programas.

Este enfoque programa-centrista se consolidó, paradójicamente, junto con la expansión de las capacidades institucionales de evaluación o con el requerimiento de organismos financieros de contar con evaluaciones de los programas sociales con énfasis en su impacto y su costo-efectividad. El boom de evaluación de programas sociales (que no del conjunto de la política social ni de las políticas públicas) en las últimas dos décadas nació fuertemente determinada por consideraciones presupuestales, de contención del gasto y de búsqueda de las mejores alternativas para una política social *low cost*.

Bajo la predominancia de este enfoque, quienes con frecuencia llevaban voz cantante en la definición de prioridades y presupuestos de la política social eran las secretarías o ministerios de hacienda y finanzas y no las recientemente constituidas de desarrollo social. La lógica central en el diseño de los programas y las políticas, más que la expansión de derechos y el logro de un nivel de vida adecuado para toda la población, como lo señala el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, eran las restricciones presupuestales.

Todo lo anterior estimuló que la práctica de la evaluación de lo social haya estado de manera predominante dominada por la centralidad de los programas, la relevancia del costo-efectividad, la obsesión con la focalización, la inercialidad de la mejora continua y, al final de cuentas, el poco uso de la evaluación y su bajo impacto en la toma de decisiones. En contrapartida ha sido muy débil el uso del enfoque de derechos, la utilización del principio pro-persona, la evaluación de las políticas y, en la mayoría de los casos, la profundidad y ambición en la formulación de recomendaciones.

Un hecho social de la magnitud de la pandemia podría ayudar a una transformación de la práctica de la evaluación hacia una mirada más amplia, global, integral, estructural y ambiciosa. Es bastante obvio que la evaluación de la respuesta de los gobiernos frente a la pandemia deberá tener un enfoque de políticas y no de programas, un recuento de lo hecho y de lo no hecho, antes y durante la pandemia. Es evidente que los hechos sociales complejos (como prácticamente lo son todos los hechos sociales) requieren de cursos de acción multidimensionales y multivariados para comprenderlos e intervenir en ellos. Eso solo puede hacerse con políticas que, por su naturaleza, también deben de ser complejas.

Todas éstas pueden ser alertas frente a metodologías de evaluación que, en lugar de comprender la complejidad de lo social y de las políticas, aspiran a su máxima simplificación: a encontrar apresuradamente correlaciones y a confundirlas, frecuentemente, con relaciones de causalidad, a ver relaciones mecánicas y unidireccionales entre causas y efectos, suelen no ver el todo, sino solo una parte.

En el marco de la pandemia parece que ha llegado el momento de evaluar políticas y no solo programas, de vincular las políticas con las estructuras sociales y las coaliciones políticas en las que se conforman, de incorporar el enfoque de derechos y develar carencias y omisiones. Aún se espera para complejizar la evaluación, dotarla de miradas histórico-estructurales que se centran en políticas antes que en programas. Esa puede ser también otra de las lecciones preliminares de la pandemia.

ATENCIÓN A LAS SORPRESAS: EL COMPORTAMIENTO DE LAS REMESAS

La inercia y la fuerza de la costumbre pueden ser malas consejeras para la evaluación y valoración de problemáticas nuevas. Probablemente sea inevitable y forme parte del proceso de producción de conocimiento el tener que recurrir a categorías previas en el momento de enfrentar desafíos novedosos, esto es, la inescapable tensión entre lo conocido y lo por conocer. Por ello la necesidad de un hilado fino entre la solidez que se origina en la experiencia acumulada y el imperativo de reconocer fenómenos nuevos, no previstos o incluso contradictorios con la intuición y las experiencias previas.

La pandemia ha sido prolífica en esta dirección. De ahí las enormes dificultades de pronóstico que en todos los órdenes se han presentado y la necesidad de estar formulando reevaluaciones y nuevas ponderaciones frente a la dinámica de lo real y lo inédito. Así, la formulación de políticas, programas y medidas se ha basado en el conocimiento previo sobre otras pandemias, pero ha tenido que practicar un constante ensayo y error, recálculo y revaloración en tiempo real y con información siempre insuficiente frente a lo inédito y lo imprevisto. Esta capacidad de adaptación, innovación y aprendizaje se presenta como un requisito para poder aprehender procesos y políticas cuya complejidad es también exponencial.

En el campo de los pronósticos económicos uno de los fenómenos más inesperados durante la pandemia ha sido el comportamiento de las remesas, el cual tiene implicaciones muy importantes en el diseño de políticas y programas para la contención de la pobreza, la protección del ingreso de los hogares y la reactivación de la economía. Este comportamiento inesperado de las remesas, por lo demás, no ha sido privativo de México, sino también en los países centroamericanos que, como sabemos, particularmente en el caso de Guatemala, Honduras y El Salvador, las remesas triplican y hasta cuadruplican los flujos de inversión extranjera directa (CEPAL: 2019).

Al inicio de la pandemia existía un consenso generalizado en que habría una caída sustancial de los flujos de remesas hacia México y Centroamérica en el año 2020. Había entre las instituciones (Banco Interamericano de Desarrollo, BID, CEPAL, Banco Mundial, Bancos Centrales de los países, Bancos privados) discrepancia en la profundidad de esa caída –10, 15 o 20%–, pero no duda sobre una tendencia a la baja. La realidad ha sido otra y la explicación aún es objeto de debates y controversias. Aún más, en el caso de México, se esperaba una caída del flujo de remesas respecto a los 36 mil millones de dólares recibidos en 2019, en cambio el pronóstico del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) para 2020 es que tengan un crecimiento del 8.4% y lleguen hasta los 39.5 mil millones de dólares (BBVA: 2020). Se trata de un muy importante flujo de recursos que, si se combina con la depreciación del peso, significa un incremento aún mayor en términos de pesos en circulación en la economía.

No es casual que al inicio todos los pronósticos apuntaran a una fuerte caída de las remesas, ya que esa había sido la experiencia de crisis previas y bajo el marco estricto de una cierta racionalidad económica ello parecía

inevitable. Como decía, aún sigue siendo materia exploratoria contestar por qué en el marco de la profunda y súbita recesión económica en los Estados Unidos las remesas hacia México no solo no cayeron, sino que crecieron. Se han apuntado diversas explicaciones, pero todas abonan en la necesidad de adoptar un enfoque de complejidad y multidimensionalidad en la valoración de los procesos sociales, lo cual requiere aterrizar en el campo de las políticas públicas.

Entre las distintas explicaciones de este comportamiento sorpresivo de las remesas se encuentran el que las personas migrantes intentaron enviar el máximo posible de recursos ante la inminencia de la recesión; que el temor a un endurecimiento de la política migratoria de los Estados Unidos (recordemos que existieron rumores de impuestos a las remesas) llevó a esfuerzos adicionales de las personas migrantes; que muchos de los trabajadores migrantes se encontraban insertos en actividades esenciales donde el impacto del desempleo fue mucho menor; que se fortalecieron los lazos de solidaridad con las familias y comunidades en México; que casi la mitad de la migración mexicana tiene estatus legal y ha desarrollado capacidad de ahorro de la que echaron mano para incrementar el monto de sus envíos; que ante la restricción de viajes muchos de los flujos de remesas que antes no se contabilizaban ahora sí se registraron por el mayor uso de mecanismos formales de envío; que se intentó aprovechar en los primeros meses el efecto favorable para las familias en México de la depreciación del peso, entre las principales variables que se han manejado.

La realidad es que posiblemente sea una combinación de todas ellas y de algunas más que aún no hemos logrado vislumbrar. Lo más valioso, para la valoración de los procesos sociales y la evaluación de las políticas que se derivan de este comportamiento sorpresivo y contraintuitivo de las remesas en el contexto de la pandemia, es que obliga, como decía anteriormente, a asumir la complejidad de lo social en toda su amplitud, a advertir que los procesos sociales no tienen una explicación única, que lo social no se reduce a lo económico, que la sociología y la antropología importan e importan mucho.

INTERSECCIONALIDAD Y SUPERACIÓN DEL ECONOMICISMO

La pandemia pone de relieve que el comportamiento social, las relaciones simbólicas, las prácticas comunicacionales y el vasto mundo de la cultura son centrales para la comprensión de los hechos sociales y, en consecuencia, para la formulación de políticas, el diseño de programas y la toma de decisiones.

No obstante, puede afirmarse que la evaluación no ha estado suficientemente impregnada de esta perspectiva. Epistemológicamente ha estado dominada por una visión economicista con fuerte influencia de la teoría neoclásica y la escuela de la elección racional. De ahí muchos de los supuestos metodológicos con los que se evalúan políticas públicas (la estructura de incentivos, por ejemplo), la conversión de la llamada evidencia en argumento de autoridad y, también, la reducción de la evidencia a ejercicios cuantitativos que en más de una ocasión se presentan como inapelables. Con frecuencia se combina un discurso de datos duros con argumentos débiles y, aunque se reconozca la importancia de la investigación y evaluación cualitativa, se le considera de menor relevancia y contundencia.

Probablemente la pandemia nos obligue a repensar no solo la importancia de contar con la mejor, más sistemática y oportuna información estadística, sino también a revalorar el papel de la investigación cualitativa y la contribución central que disciplinas sociales como la sociología y antropología están llamadas a hacer en la conceptualización y la práctica de la evaluación.

Una lógica de evaluación que tenga como punto de partida la complejidad de lo social no puede sino echar mano del mejor conocimiento disponible (por cierto, un concepto más amplio que el de evidencia), conocimiento que es aportado por las distintas disciplinas sociales y no solo por una de ellas. La evaluación no puede seguir encerrada en categorías que presuponen comportamientos sociales universales y mucho menos en aquellos basados en el supuesto de la búsqueda perpetua de la maximización individual de la función de utilidad y la minimización de costos.

Entre las distintas lecciones preliminares de la pandemia en materia de evaluación, considero que es particularmente prometedora la posibilidad de construir un nuevo equilibrio entre el enfoque cuantitativo y el cualitativo para que, en particular este último, pueda desplegar todo su potencial y enriquecer así, en igualdad de condiciones, los procesos de evaluación. Y así,

acercarnos de mejor manera a la complejidad de lo social y, por ende, a políticas públicas con la mejor respuesta posible frente a ella. En breve, también en el orden de la evaluación, la pandemia debe ser un antes y un después. Abramos la reflexión y el debate.

REFERENCIAS

- BBVA. (2020). *Presentación del Anuario de migración y remesas en México*, México. Disponible en: [https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2020/#:~:text=Contra%20las%20estimaciones%20iniciales%20y,\(%2B8.4%25\)%20en%202020](https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2020/#:~:text=Contra%20las%20estimaciones%20iniciales%20y,(%2B8.4%25)%20en%202020)
- Comisión Económica para América Latina. (2019). *Balance preliminar de las economías de Centroamérica y El Caribe en 2019 y perspectivas para 2020*, México. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45200-balance-preliminar-economias-centroamerica-la-republica-dominicana-2019>.
- _____. (2020). *Construir un nuevo futuro: recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*, Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>.
- Ramonet, I. (2020). “La pandemia y el sistema mundo”, Periódico *La Jornada* (25 de abril), México. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2020/04/25/ante-lo-desconocido-la-pandemia-y-el-sistema-mundo-7878.html>.

NORMATIVIDAD APLICABLE EN LOS PROCESOS
DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: APUNTES Y DESAFÍOS DESDE LA EXPERIENCIA DE EVALÚA CDMX

ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ*
GUILLERMO JIMÉNEZ MELGAREJO**

INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es presentar un balance de las principales características del marco jurídico de la evaluación de políticas públicas en la capital de la república, a partir de la experiencia del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa). Asimismo, se analizarán los retos asociados a la transición institucional en la que se encuentra sumido el Evalúa, considerando las transformaciones que mandata la nueva Constitución de la Ciudad de México en materia de autonomía de la evaluación. El tema de la autonomía de los órganos de evaluación es toral, ya que para lograr mayor objetividad en las valoraciones y emisión de recomendaciones se requiere que la estabilidad en la ejecución de las funciones de quienes se

* Directora General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. Correo: adamiang@cdmx.gob.mx

** Director de Evaluación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México. Correo: guillermo.jimenez@cdmx.gob.mx

encuentran a cargo de los órganos de evaluación no dependa de una autoridad superior, a la cual por lo general se evalúa. A partir de este nuevo estatus constitucional que adquiere el Consejo, se ofrecerán hallazgos y reflexiones finales sobre algunos de los principales desafíos que enfrenta la Ciudad de México en lo referido al régimen jurídico de la evaluación de las políticas públicas.

En México, a nivel subnacional, la mayoría de las instituciones encargadas de la evaluación oficial de las políticas públicas dependen de oficinas de los gobernadores, de las secretarías de finanzas o, con menor frecuencia, de las secretarías de desarrollo social y análogas. En ese contexto, existen pocos antecedentes, también a nivel internacional, de regímenes jurídicos que otorguen autonomía –en el sentido de plena independencia orgánica, técnica, de gestión y financiera– a los órganos de evaluación. El concepto de autonomía cobra relevancia con el propósito de garantizar la imparcialidad política de las evaluaciones y su rigurosidad técnica. La Constitución de la Ciudad de México es uno de esos escasos modelos que promueve la autonomía de la evaluación de las políticas públicas, lo que involucra que el Evalúa se encuentre atravesando un proceso de transición institucional hacia ese modelo.

ATRIBUCIONES Y EXPERIENCIA DEL CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (Ley), fue una norma pionera aprobada en el año 2000. En 2007, el entonces Jefe de Gobierno emite el Decreto que crea el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa), mismo que empieza sus funciones en 2008. Para asegurar la continuidad de este organismo, en 2009, se reforma la Ley de Desarrollo Social a fin de consolidar jurídicamente al Consejo. El enfoque de derecho se adopta como criterio rector para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Además, en un contexto marcado a nivel internacional por las restricciones fiscales y la preferencia por la focalización a ultranza, la referida norma consagró el principio de universalidad, que a la postre ha operado como auténtico criterio de evaluación.

Además del aspecto relacionado con los principios, la Ley dispone un conjunto de instituciones y órganos decisorios, con el propósito de fortalecer

los instrumentos de planeación y evaluación del desarrollo social en la capital de la república, tales como la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, los Consejos Delegacionales de Desarrollo Social y el Evalúa. A más de veinte años de la publicación de la Ley y haciendo un balance del funcionamiento de las referidas instituciones y órganos de decisión, claramente se identifica que la que ha cumplido en mayor medida sus atribuciones y objetivos iniciales es el Evalúa. Los demás mecanismos de organización y coordinación de la planeación en la Ciudad de México en materia de desarrollo social han tenido alcances, influencia y desarrollo muy limitados, al tiempo que las capacidades institucionales del Evalúa y sus atribuciones han crecido a lo largo de los últimos años, como veremos. Por ejemplo, se destaca que la mayoría de las recomendaciones emitidas por el Evalúa han sido aceptadas por las dependencias, lo que muestra un indicador claro de eficacia y de legitimidad de la tarea evaluadora en la capital. En contraste, órganos como la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, previstos en la Ley de Desarrollo Social del DF apenas se han convocado para cumplir con las funciones que tienen asignadas.

Entre las principales atribuciones del Evalúa se encuentra la evaluación de la política de desarrollo social, la medición de la pobreza, la desigualdad y el grado de acceso a derechos y la elaboración de informes de la cuestión social. A estas atribuciones centrales se suman otras asociadas a distintas materias, como la planeación del desarrollo social; a saber, la emisión de lineamientos para elaborar Reglas de Operación de Programas Sociales, la publicación del programa de verificación de padrones de beneficiarios que deberá ejecutar la Contraloría de la Ciudad de México; o la elaboración de lineamientos para elaborar evaluaciones internas (Gobierno de la Ciudad de México, 2000).

En el 2019 el Congreso de la Ciudad de México aprobó diversas modificaciones a las Leyes de Austeridad y de Desarrollo Social, con el propósito de normar el diseño y la aprobación de acciones sociales, es decir de las actividades o servicios llevados a cabo por los diferentes entes del gobierno de la ciudad y que tienen un carácter contingente, transitorio o urgente.² Como resultado de dichas reformas, se otorgaron atribuciones al Evalúa al emitir

² De acuerdo con la reforma de la Ley de Desarrollo Social aprobada en 2019, se entiende por Acción Social el conjunto de actividades institucionales de desarrollo social y de bienestar normadas por Lineamientos de Operación y que tienen carácter contingente, temporal, emergente o casuístico.

los criterios para elaborar lineamientos de operación de acciones sociales y, lo que resulta más relevante, para aprobar las propias intervenciones a implementar desde cualquier nivel de la administración pública capitalina. En ese sentido, es importante referir que la ausencia en la Ciudad de una institución dedicada a la planeación del desarrollo explica la asignación al Evalúa de importantes tareas y atribuciones en la materia. Como veremos, esta situación está destinada a transformarse significativamente a partir de la plena entrada en vigor de la arquitectura constitucional, que incluye la puesta en marcha del Instituto de Planeación Prospectiva de la Ciudad.

Por otro lado, en materia de atribuciones destacan dos elementos. El primero se refiere al alcance del objeto de la evaluación, que es en la Ciudad de México sustantivamente más amplio que el que se observa en otros órganos de entidades federativas y en la institución análoga a nivel federal, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). El Evalúa realiza evaluaciones asociadas al desarrollo social y no meramente a la política social, como hace Coneval. Ello ha permitido, en la capital, una interpretación amplia y abarcadora de la noción de desarrollo social, así como de las áreas del quehacer público asociadas a este terreno. Tal ámbito más amplio de atribuciones en materia de evaluación ha permitido al Evalúa realizar trabajos sobre materias tan dispares y relevantes como el empleo, la vivienda, el acceso al agua o la movilidad.

En segundo lugar, el Evalúa es el único órgano de una entidad federativa que tiene la atribución de medir la pobreza, la desigualdad y el grado de acceso a derechos sociales. Esta relevante competencia ha permitido a la institución —entre 2008 y 2012 y nuevamente a partir de fines del 2018— diseñar y aplicar su propia metodología de medición de la pobreza. El Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), actualmente oficial en la Ciudad de México, es distinto al desarrollado por el Coneval al establecer umbrales dignos de satisfacción de los derechos humanos, a diferencia de lo que se observa a nivel federal.³

³ Para más información sobre el Método de Medición Integrada de la Pobreza (mmip), las diferencias con el Coneval y los umbrales que utiliza, se puede consultar en Evalúa CDMX (2019) Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza y umbrales que utiliza, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, disponible el 06 de noviembre del 2020 en <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d5/2ef/613/5d52ef6138d95302216150.pdf>

La atribución vinculada a la medición de la pobreza ha sido determinante, ya que ha permitido al Evalúa contar con estadísticas propias y más precisas sobre las condiciones de vida en la Ciudad de México que, si únicamente se replicasen los datos elaborados desde el nivel federal, cuyos umbrales o normas, por lo general, no corresponde al enfoque de derechos. Entre los elementos centrales que identificamos para la construcción de una agenda subnacional de evaluación en México destacadamente se ubica la necesidad de evitar la aceptación mecánica de los datos sobre pobreza elaborados desde el Coneval. Se ha identificado con claridad que el método federal no cuenta con enfoque de derechos y no ofrece información estratégica para entender la situación social de muchas entidades federativas. Asimismo, la producción propia y rigurosa de datos ha permitido a la Ciudad de México contar con evidencia sólida para fortalecer los procesos de planeación, presupuestación y evaluación diagnóstica, conformándose estas estadísticas en referencias ineludibles tanto para servidores públicos como para evaluadores externos.

Por último, la comprensión del desarrollo social como un campo multidimensional complejo y atravesado por distintos factores estructurales ha animado la realización de evaluaciones sobre políticas públicas y no sólo sobre programas. Por ejemplo, entre el 2019 y el 2020, del total de nueve evaluaciones programadas por el Evalúa, al menos 5 son de políticas públicas, entendidas estas como conjunto de intervenciones, programas y estrategias asociadas a determinadas dimensiones del bienestar. En ese sentido, de acuerdo con Cardozo M. y Mundo A. (2012):

también hay que reconocer diferencias importantes más allá de la tendencia bastante a emplear métodos comunes, ya que, como se ha visto, una política es bastante más compleja que un programa, por lo que llama la atención que existan tan pocos desarrollos específicos sobre cómo evaluarla, así como la tendencia a mencionar “evaluación de políticas”, cuando lo que se hace en la práctica es una “evaluación de programas” (p. 36).

De esa forma, es importante reconocer la mayor complejidad asociada a la evaluación de políticas públicas frente a la evaluación de programas. Asimismo, la relativa ausencia de literatura específica sobre la evaluación de políticas públicas ha empujado al Evalúa a adaptar distintas metodologías de forma flexible, incorporando en prácticamente todos los trabajos, al menos desde finales del 2018, aproximaciones cualitativas y cuantitativas al estudio de las distintas intervenciones gubernamentales. Además de criterios norma-

tivos básicos como el principio de universalidad, las evaluaciones realizadas analizan elementos clave del diseño y la operación de políticas y programas, como su pertinencia, consistencia, cobertura, enfoque de derechos, presencia de duplicidades o complementariedades, entre otros. Hay que añadir también la preferencia metodológica por otorgar voz a los principales actores participantes en todas las fases del ciclo integral de la política pública, como diseñadores y beneficiarios.

De esa forma, el enfoque de evaluación que hemos promovido prefiere abordajes sistémicos y contextuales, partiendo del reconocimiento de la amplia limitación que presentan perspectivas como la del marco lógico para valorar los efectos posibles o potenciales de la actividad pública sobre el bienestar social, el acceso a derechos y el abatimiento de desigualdades. Asimismo, los trabajos desarrollados parten de la premisa de que no es posible ni deseable realizar evaluaciones asépticas y completamente desprovistas de juicios de valor; se deben basar en normas y derechos humanos. El rigor metodológico y la profundidad de análisis tiene que ser compatible con la aplicación de criterios, enfoques y perspectivas que parten de determinados principios axiológicos, supuestos epistemológicos y modelos normativos de política pública.

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Como se ha referido, los principales elementos del marco jurídico del Evalúa se establecen en la Ley de Desarrollo Social. Se plantea que el Consejo es un órgano con autonomía técnica y de gestión, descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social, actualmente renombrada Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. Además de las atribuciones que ya han sido enlistadas, la citada ley define las evaluaciones

como procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de Desarrollo Social. Las evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas y en su caso, formular las observaciones y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento (Gobierno de la Ciudad de México, 2000).

Uno de los elementos centrales del marco jurídico del Evalúa es su sistema de gobernanza, que caracterizamos como híbrido y que se explicará, más adelante, en qué consiste. Este sistema de gobernanza del Evalúa promueve cierto grado de autonomía en los principales procesos decisorios de la institución, particularmente los vinculados a las evaluaciones y recomendaciones. Para tales fines, el principal órgano de decisión de la institución es el Comité de Evaluación y Recomendaciones, conformado por seis académicos independientes y de reconocido prestigio, de los cuales cuatro deben pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores y, además, por la persona titular de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, a quien sustituye habitualmente la persona titular de la Dirección General del Evalúa. Esta última cuenta con importantes atribuciones para dirigir los trabajos de la institución; su nombramiento, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Social, corresponde a la persona titular de la jefatura de gobierno.

Para completar el sistema de gobernanza del Evalúa, la institución cuenta también con una Junta de Gobierno, espacio decisorio conformado por distintas dependencias, principalmente del sector social de la Ciudad de México, tales como la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, que la preside, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Medio Ambiente, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), entre otras. Este órgano tiene la atribución de ratificar algunas de las principales decisiones administrativas y en materia de ejercicio de los recursos públicos.

FIGURA 1. SISTEMA DE GOBERNANZA DEL CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en el Estatuto del Evalúa.

La caracterización como híbrido del sistema de gobernanza del Evalúa se asocia con los mecanismos que en ocasiones limitan y en otras promueven su autonomía en la toma de las decisiones sustantivas. Por un lado, se estableció un mecanismo de protección de la autonomía, al estipular que para ser electos como consejeros del Comité de Evaluación y Recomendaciones, los candidatos deben contar con credenciales académicas, pero además la ley exige no haber desempeñado cargos en partidos políticos ni haber sido candidato a puestos de elección popular cinco años antes del nombramiento, además de no haber tenido posiciones de elevada responsabilidad en la administración pública, tales como subsecretario, secretario, jefe delegacional y otros. Además, el segundo mecanismo para promover la autonomía en materia de evaluación en la Ciudad de México es la forma de elección de los consejeros; son seleccionados por la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, órgano conformado por las 16 alcaldías de la capital y por 14 dependencias del gobierno central. Aunque ello busca asegurar un cierto nivel de pluralidad y consenso en la selección del Comité, se debe reconocer el enorme peso de la estructura administrativa del gobierno central en la Comisión, de la cual depende la designación.

Por otro lado, en el sistema de gobernanza hay elementos que señalan dependencia orgánica y financiera del Evalúa con respecto al poder ejecutivo. En primer lugar, la Dirección General cuenta, como hemos mencionado, con amplias atribuciones para dirigir los trabajos de la institución, no obstante, el cargo es nombrado directamente por la persona titular de la Jefatura de Gobierno. En segundo término, la institución no cuenta con autonomía financiera, pues depende de los recursos asignados por la Jefatura de Gobierno, aprobados anualmente por el Congreso de la Ciudad en el Presupuesto de Egresos. Además, la Junta de Gobierno tiene la atribución para aprobar las decisiones sobre gestión financiera, nombramientos y otro tipo de obligaciones en el ámbito administrativo.

El modelo híbrido vigente, descrito en este apartado, no garantiza la imparcialidad del proceso de evaluación, ni tampoco el cumplimiento de las recomendaciones. Por ello, el nuevo modelo constitucional de autonomía y gobernanza del órgano evaluador –consagrado en la Constitución de la Ciudad de México del 2017 y que será analizado en el epígrafe siguiente– permite reducir significativamente el riesgo de politización. Empero, es de reconocer el mandato para que, al menos, cuatro de los seis consejeros pertenezcan al Sistema Nacional de Investigadores y sean reconocidos especialistas en las materias vinculadas a las atribuciones del Evalúa. Ello promueve la presencia

en el Comité de investigadores independientes y de prestigio, aunque en la práctica la conformación del órgano depende de la decisión de la Comisión Interinstitucional ya referida.

Por otro lado, un aspecto nuclear del quehacer de la evaluación oficial es lo relacionado con las recomendaciones y su marco jurídico de cumplimiento. En primer lugar, es fundamental señalar que todas las recomendaciones deben derivarse de evaluaciones, lo cual puede parecer una obviedad, pero es un candado importante para asegurar la rigurosidad del proceso. En segundo término, es importante señalar que todas las recomendaciones emitidas por el Comité del Evalúa deben tener plazos de cumplimiento y mecanismos de verificación, lo cual evita la emisión de recomendaciones excesivamente ambiguas o vagas, cuyo cumplimiento produzca incertidumbre a los sujetos evaluados. En tercer lugar, de forma inédita y pionera a nivel nacional e internacional, las recomendaciones emitidas por el Evalúa son vinculantes y de obligado cumplimiento para los sujetos y dependencias evaluadas, tal y como establece el artículo 42 D de la Ley de Desarrollo Social para el DF. De esa forma, el legislador quiso garantizar la efectividad y la utilidad de las evaluaciones como mecanismo de revisión y mejoramiento de los programas y las políticas públicas.

Una vez emitida la recomendación, las dependencias evaluadas tienen quince días hábiles para aceptarla o rechazarla. En caso de no respuesta, la recomendación se tendrá por aceptada. En el caso de que las dependencias no acepten las recomendaciones emitidas por el Evalúa, se desarrolla un proceso de controversia que debe resolverse en la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social. Este órgano, del cual ya se ha referido su composición, resolverá lo definitivo sobre la recomendación controvertida. En estos casos, la obligatoriedad del cumplimiento de las recomendaciones se puede debilitar, ya que la administración pública local y central es, a todas luces, juez y parte. Sin embargo, hay que reconocer que el modelo busca promover mecanismos para blindar el cumplimiento de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y, en todo caso, asegurar una deliberación pública y relativamente plural alrededor de las mismas.

En la práctica, la Comisión Interinstitucional apenas ha sido convocada para dirimir controversias relacionadas con recomendaciones emitidas por el Evalúa. En primer lugar, ello es resultado de que históricamente la mayoría de las recomendaciones son aceptadas por los sujetos evaluados. En segundo lugar, y en menor medida, hay que considerar que la atribución para convocar

a la Comisión Interinstitucional depende de la Jefatura de Gobierno o, en su defecto de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, por lo que en algunos casos de recomendaciones no aceptadas podría decidirse no convocar el órgano encargado de dirimir las controversias. A pesar de sus limitaciones, el diseño legal de un proceso específico para resolver recomendaciones controvertidas y, en algunos casos, asegurar su cumplimiento inclusive, potencialmente, en contra de la voluntad del órgano evaluado constituye, a todas luces, un modelo pionero y sin precedentes a nivel nacional e internacional en materia de consolidación de la eficacia de la tarea evaluadora.

Como se menciona, en la práctica, la aceptación de recomendaciones es el escenario más habitual. En estos casos, se abre un proceso de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones, de acuerdo con los plazos y requerimientos específicamente establecidos en cada una de las resoluciones emitidas por el Evalúa. Al final de dicho proceso, el Comité de Evaluación y Recomendaciones tiene la atribución de declarar el cumplimiento de la recomendación o, en su defecto, su incumplimiento. Es decir, es factible el escenario de recomendaciones aceptadas, pero no cumplidas en la práctica. En estos casos, el Evalúa da vista del incumplimiento a la Contraloría de la Ciudad de México, para los posibles efectos sancionatorios que correspondan.

La solución al remitir el caso a la Contraloría fortalece la posición institucional del Evalúa, así como el incentivo para el pleno cumplimiento de las recomendaciones. Sin embargo, como se sabe, la Contraloría depende directamente del ejecutivo, por lo que nuevamente éste poder sería juez y parte en el caso de recomendaciones aceptadas, pero no cumplidas.

Además, en realidad un grupo importante de recomendaciones están asociadas a modelos normativos o axiomáticos de política pública en los que no sólo puede existir discrepancia entre el criterio del órgano evaluador y el del ejecutivo, sino que ello es hasta cierto punto legítimo y razonable, sin que de ello se derive la necesidad de sancionar a ninguna de las partes involucradas. Por último, este esquema es problemático también porque no existe, a pesar del marco jurídico descrito, un régimen sancionador claro del incumplimiento de las recomendaciones por parte de servidores públicos, por lo que el traslado de los expedientes a la Contraloría puede quedar virtualmente sin efectos prácticos.

En síntesis y a pesar de sus limitaciones y problemas, podemos afirmar que el marco jurídico del cumplimiento de las recomendaciones en la Ciudad de México es robusto y pionero. Desde varios puntos de vista, la ley persigue

asegurar el cumplimiento efectivo de las recomendaciones, garantizando así la utilidad práctica de las evaluaciones. Es evidente que la norma parte de la premisa de que, sin mecanismos jurídicos sólidos para proteger el cumplimiento de las recomendaciones, existen importantes riesgos de que el trabajo de evaluación pierda toda influencia en el diseño y en la operación de políticas públicas. Al margen de los instrumentos específicos que se movilizan para alcanzar tales fines, se considera que la anterior es una experiencia valiosa en materia de institucionalización de la evaluación, que puede ser analizada y recuperada en otras latitudes y contextos.

LA TRANSICIÓN HACIA LA AUTONOMÍA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El escenario descrito se ha visto drásticamente transformado por la promulgación, en 2017, de la nueva Constitución de la Ciudad de México. La Carta magna de la capital dispone, en su artículo 47, lo siguiente:

La Ciudad de México contará con un organismo autónomo técnico colegiado, encargado de la evaluación de las políticas, programas y acciones que implementen los entes de la administración pública y las alcaldías. La ley determinará las atribuciones, funciones y composición de dicho órgano, así como la participación de las y los ciudadanos en los procesos de evaluación. 2. Se integrará por cinco consejeras o consejeros de entre los cuales se elegirá a la persona que lo presida. 3. El Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, con base en la ley de la materia, determinará mediante acuerdos generales el número de comités encargados de evaluar respectivamente las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo urbano y rural, seguridad ciudadana y medio ambiente. Las recomendaciones que emitan los comités serán vinculantes para orientar el mejoramiento de las políticas, programas y acciones (Constitución Política de la Ciudad de México del 2017).

En ese sentido, la transformación de la evaluación de las políticas públicas en la Ciudad de México será definitiva, una vez que se desarrolle la legislación secundaria derivada del anterior precepto. El cuadro 1 muestra de forma comparativa algunos de los principales cambios que se atisban.

**CUADRO 1. COMPARACIÓN ENTRE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EN LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL Y EN LA CONSTITUCIÓN
DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

Componente	Ley de Desarrollo Social	Constitución de la Ciudad de México
Nombre de la institución	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social	Consejo de Evaluación de la Ciudad de México
Institución de evaluación y autonomía	Autonomía técnica y de gestión; institución sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Social	Órgano autónomo no dependiente del poder ejecutivo; autonomía financiera y para elaborar proyecto de presupuesto
Elección del Comité	Comisión Interinstitucional	Congreso de la Ciudad de México
Materias de evaluación	Desarrollo Social	Desarrollo Social y económico, Medio Ambiente, Desarrollo urbano y rural; y Seguridad Ciudadana.
Otras atribuciones	Medición de la pobreza; elaboración de informe de la cuestión social	Opinión técnica sobre el presupuesto de egresos

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Desarrollo Social para el D.F. del 2000 y la Constitución Política de la Ciudad de México del 2017.

A partir de lo establecido en el cuadro 1, se observa que la Constitución mandata la creación de un nuevo órgano autónomo, cuyos consejeros estarán designados por el Congreso por un periodo de cuatro años, durante los cuales serán inamovibles. En cuanto al proceso de selección de los consejeros en el legislativo, destaca la exigencia de mayoría calificada, lo que muestra que el Constituyente procuró asegurar un elevado grado de legitimidad y consenso inter-partidista para la conformación de este órgano. Además de lo anterior, la carta magna establece un conjunto de reglas generales para la integración de los órganos autónomos, que son aplicables al Consejo de Evaluación. Entre ellas destaca la conformación por parte del Congreso de un Consejo Ciudadano Honorífico de 11 miembros, que se integrará por especialistas en la materia, quienes propondrán al Congreso ternas para la designación definitiva de los cinco consejeros del nuevo órgano autónomo. Por tanto –y aunque esto no se establece de forma explícita por la Constitución– parece razonable interpretar que este Consejo Ciudadano Honorífico propondrá quince nombres al Congreso de la Ciudad de México para el nombramiento de los consejeros. En todo caso, uno de los elementos más importantes del nuevo régimen jurídico de la evaluación de políticas públicas en la Ciudad de México es que habrá de aprobarse una ley específica en materia de evaluación. Considerando que el nuevo órgano será autónomo y tendrá competencias muy amplias en cuanto a las materias de evaluación, no resulta factible la inserción de lo asociado a dicho órgano en una ley de naturaleza distinta, como ocurre actualmente en la Ciudad con el Evalúa y la Ley de Desarrollo Social para el DF. Entre otros extremos, esta nueva ley de evaluación de la Ciudad de México podrá normar con mayor detalle el proceso de selección de los consejeros, por ejemplo, a través del establecimiento de requisitos para los aspirantes y de criterios de valoración de los perfiles para el Congreso. En ese sentido, parece importante que el legislador, en la elaboración de la ley secundaria, considere la valiosa experiencia del Evalúa, entre otras materias, en el aseguramiento de consejeros con perfiles académicos de primer nivel.⁴

Otro de los elementos relevantes del nuevo marco jurídico es lo dispuesto sobre las materias de evaluación. Como se observa en el cuadro 1, la Constitución establece hasta cinco materias de evaluación distintas, por lo que

⁴ A la fecha (diciembre 2020) se han presentado dos proyectos de ley de evaluación en el Congreso local.

será necesario fortalecer la dotación de recursos humanos y presupuestarios dedicados a la actividad evaluadora en la capital. Se transitará desde un modelo basado en la evaluación del desarrollo social hacia un esquema en el que la institución del ramo habrá de evaluar áreas tan disímiles y relevantes como la planeación urbana, la seguridad o el medio ambiente. Resulta fundamental también ubicar que, al igual que ocurre con el actual Evalúa, la Constitución establece que el nuevo órgano autónomo de evaluación emitirá recomendaciones vinculantes. Sin embargo, y esto quizá sea lo más relevante, la carta magna no regula nada sobre las formas específicas de garantizar el cumplimiento de dichas recomendaciones. Sobre esto se formularán algunas propuestas y reflexiones en el apartado final de este artículo.

Es esencial también comprender que el Consejo de Evaluación autónomo pertenece a un diseño constitucional más amplio en materia de planeación estratégica y evaluación. Es así como la Constitución crea el Sistema de Planeación y Evaluación de la Ciudad de México, entre cuyos componentes destaca, en primer lugar, el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, órgano sin precedentes en la capital, con amplias atribuciones en materia de ordenación del territorio y planeación estratégica y transversal en las distintas dimensiones que conforman el quehacer público. Este organismo tiene a su cargo la elaboración del Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, con una vigencia de veinte años, al que habrán de alinearse todos los programas y políticas públicas de los distintos sectores. En el ámbito del Sistema, la Constitución mandata la colaboración entre el Instituto de Planeación y el Consejo de Evaluación autónomo, pues será central la definición de metas e indicadores sobre los grandes objetivos de desarrollo económico, bienestar y reducción de desigualdades plasmados en el Programa General de Desarrollo, a los que deberán contribuir programas sectoriales y específicos.

Junto al sistema de planeación y de evaluación, la Constitución otorga también al Consejo de Evaluación autónomo un rol central en materia de indicadores para valorar el cumplimiento de los derechos humanos. En ese ámbito, se mandata la construcción del Sistema Integral de Derechos Humanos, que tendrá a su cargo la coordinación de esfuerzos en la materia, campo en el que también participará la institución evaluadora. En ese sentido, lo anterior supone la consolidación del enfoque de derechos como eje rector de la evaluación de políticas públicas en la Ciudad de México. Asimismo, será central recuperar la referida experiencia del Evalúa en materia de medición del grado de satisfacción de derechos.

Por otro lado, de acuerdo con lo estipulado por la Constitución de la Ciudad de México, se distinguen dos nuevas atribuciones para el Consejo de Evaluación Autónoma. En primer lugar, el nuevo órgano de evaluación de la Ciudad tendrá la competencia de emitir anualmente una opinión técnica que deberá ser considerada en el proceso de aprobación del presupuesto. El constituyente es claro al reflejar su voluntad de que las evaluaciones cuenten con incidencia en la orientación del presupuesto de egresos de la Ciudad –además que a través de las recomendaciones– otorgando la citada facultad a la institución evaluadora para emitir opinión sobre el gasto público anual programado. Constituye ésta una manera innovadora de promover la utilización efectiva de los resultados de la evaluación y su influencia en el ciclo presupuestario rutinario.

En segundo término, la Constitución otorga al Consejo de Evaluación de la Ciudad de México la atribución de presentar iniciativas en los ámbitos de su competencia, que como se ha referido son bastante amplias en el mapa del quehacer público. Esta prerrogativa del órgano de evaluación refleja una atribución de gran importancia para tal órgano, que tendrá capacidad de introducir, de forma autónoma, propuestas e iniciativas que habrán de ser discutidas por el legislativo. Ello favorece la posibilidad de que los resultados de las evaluaciones de políticas públicas tengan un mayor eco y reflejo en la opinión pública y contribuyan a nutrir la discusión democrática sobre problemas sociales y alternativas de intervención desde el gobierno. Además, la citada competencia materializa la evidencia que muestra que frecuentemente las evaluaciones desembocan en propuestas de reformas legislativas o inclusive constitucionales, particularmente cuando cuyo objeto es la política pública.

REFLEXIONES FINALES

Es importante mencionar que el órgano de evaluación de políticas públicas de la Ciudad de México se encuentra en transición hacia un nuevo modelo constitucional que garantiza su autonomía. En ese contexto, resulta central realizar un balance del régimen jurídico y de la andadura institucional del Evalúa, para identificar las mejores prácticas y también obstáculos, con el propósito de perfeccionar la regulación de la evaluación en la capital de la república mexicana. Algunas de las lecciones que se deben recuperar en el diseño y el funcionamiento del nuevo órgano autónomo de evaluación son, entre otras, la importancia de blindar jurídicamente el cumplimiento de las recomendacio-

nes; la necesidad de continuar produciendo datos sobre pobreza y bienestar desde un enfoque de derechos; o el establecimiento de mecanismos legales para promover que perfiles altamente cualificados integren los órganos de decisión del nuevo Consejo de Evaluación.

La nueva Ley de Evaluación que se apruebe deberá resolver algunos importantes aspectos que no son normados por la Constitución. En primer lugar, se perfila el problema del cumplimiento de las recomendaciones, pues además de disponer que son vinculantes, la carta magna no regula ningún aspecto adicional. En un contexto de autonomía, garantizar el cumplimiento efectivo de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones será fundamental, proceso que tendrá que articularse necesariamente de manera muy distinta a cómo actualmente funciona. En ese sentido, se lanza la propuesta de que un mecanismo idóneo para resolver recomendaciones controvertidas, no aceptadas o incumplidas por parte de las dependencias obligadas, es la judicialización del proceso a través de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Este esquema permite despolitizar las decisiones definitivas sobre recomendaciones y garantizar la independencia del proceso, asumiendo que la interacción entre un órgano evaluador autónomo y el poder ejecutivo debe canalizarse en condiciones de igualdad. Se propone así que las controversias entre dos poderes constitucionales relacionadas con recomendaciones se resuelvan a partir de la intervención de un tercer poder independiente, en este caso a través de vías judiciales.

En segundo lugar, un avance irrenunciable del actual marco jurídico de la evaluación de políticas públicas en la Ciudad de México es el otorgamiento de atribuciones al órgano evaluador en materia de medición de la pobreza y del grado de acceso a derechos sociales. En este ámbito existe una laguna normativa en la Constitución de la Ciudad de México, situación que deberá ser subsanada a través de la emisión de la ley secundaria en la materia. Ello será estratégico para proteger el rol destacado que ha tenido en la Ciudad de México la medición de las condiciones de vida de la población y la generación de datos e indicadores propios para la evaluación macrosocial del desempeño del gobierno y de la evaluación de la economía.

En un contexto de autonomía del órgano evaluador, es fundamental conciliar, de forma flexible y audaz, el principio democrático con la máxima efectividad de los resultados de las evaluaciones. Aunque los consejeros del órgano autónomo de evaluación de políticas públicas en la Ciudad de México son se-

leccionados por el Congreso, nunca contarán con la legitimidad democrática de gobiernos legalmente elegidos a través de sufragio popular, quienes tienen el legítimo derecho de implementar sus programas y políticas públicas. En ese sentido, la evaluación autónoma no debe ser entendida como contrapoder u oposición al gobierno constituido, sino como rendición de cuentas y mejoramiento constante de las políticas públicas a partir de la evidencia producida por las evaluaciones. Los resultados de las evaluaciones deben adquirir legitimidad intrínseca y, aun en un contexto de autonomía, será fundamental la capacidad de persuasión del órgano evaluador y la difusión generalizada de la cultura de la evaluación.

Otro de los retos centrales que consideramos, que además puede tener presencia en contextos muy disímiles, es la necesidad de articular los procesos de planeación y de evaluación. Es esencial asegurar la comunicación y la cooperación constante entre los espacios de planeación y las instituciones encargadas de la evaluación. En ese sentido, en la Ciudad se perfila como un desafío nuclear la coordinación para la formulación de indicadores y la generación de datos que permitan valorar la adecuación de los distintos instrumentos de planeación y su eficacia para ampliar el acceso a los derechos y reducir desigualdades.

REFERENCIAS

- Cardozo M. y Mundo A. (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F. <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d5/2ef/613/5d52ef6138d95302216150.pdf>
- Evalúa CDMX (2019). *Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza y umbrales que utiliza*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d5/2ef/613/5d52ef6138d95302216150.pdf>
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal del 2000. 23 de mayo del 2000. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, número 86.
- Constitución Política de la Ciudad de México del 2017. 05 de febrero del 2017. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, número 1.

ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO DE HIDALGO

TALINA OLVERA MEJÍA*

INTRODUCCIÓN

En años recientes los gobiernos locales han asumido de manera formal atribuciones y responsabilidades en materia de evaluación. Esto ha significado reformas y ajustes normativos, así como la creación de organismos o unidades con facultades en evaluación. En el estado de Hidalgo, si bien no existe un organismo independiente en evaluación, sí hay áreas específicas al interior del gobierno con facultades propias en la materia. A partir de 2012, y dentro del marco del Presupuesto basado en Resultados, el gobierno estatal firma un acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para implantar el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño. La entonces Secretaría de Finanzas y Administración, ahora Secretaría de Finanzas Públicas del Gobierno del Estado de Hidalgo, a través de la recién creada Unidad Técnica de Evaluación al Desempeño, se encargó de conocer y evaluar los resultados en la aplicación de los recursos. Por otra parte, en 2016, la Unidad de Planeación y

* Profesora investigadora del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, correo electrónico: *talina_olvera@uaeh.edu.mx*

Prospectiva (con rango de Secretaría), a través de la Coordinación General de Evaluación Estratégica, asume la responsabilidad de proporcionar información para tomar decisiones y diseñar políticas basadas en evidencia, con lo cual tiene la responsabilidad de evaluar los objetivos y metas estratégicas del gobierno estatal mediante indicadores de impacto.

Las leyes, tanto de la Secretaría de Finanzas Públicas como de la Unidad de Planeación y Prospectiva, incluyen apartados relativos a la evaluación de políticas y programas públicos. De manera particular, se han expedido Lineamientos específicos (Secretaría de Finanzas Públicas, 2014 y Unidad de Planeación y Prospectiva, 2018) para la evaluación enfocada en resultados y la evaluación estratégica. Lo adecuado entre la normatividad en evaluación sería que esta complemente, incorpore y regule los temas esenciales en el desarrollo de la evaluación y en su posterior difusión y uso de los resultados en la toma de decisiones dentro de las administraciones públicas. El objetivo de este trabajo es analizar los ajustes y las reformas a la normatividad estatal que abordan el tema de evaluación y así resaltar los aciertos y fortalezas, pero también para identificar los vacíos, las ambigüedades y los solapamientos en la actividad evaluativa en el estado de Hidalgo. Para cumplir con el objetivo realizamos un análisis documental de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, las leyes y demás normatividad que regula la práctica evaluativa. El trabajo se estructura en cuatro partes. La primera aborda la relevancia de la evaluación dentro de las administraciones públicas, así como las funciones básicas de rendición de cuentas y mejora para lograr un bienestar en la población. El segundo apartado refiere al papel de la normatividad para institucionalizar y hacer de la evaluación una actividad continua en los gobiernos estatales. En tercer lugar, analizamos la normatividad en evaluación en el estado de Hidalgo, tomando como referencia los aspectos que establece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2019), con el fin de institucionalizar la evaluación. Finalmente, elaboramos algunas conclusiones sobre las fortalezas y ambigüedades identificadas en la normatividad y que influyen en la realización y fortalecimiento de la evaluación.

EVALUACIÓN: ENTRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA MEJORA

La evaluación es una actividad que se realiza tanto para conocer el funcionamiento de un programa y los resultados que ha logrado, como para reorientar el programa, en caso de ser necesario, a la luz de la información generada por la evaluación. La generación de información objetiva y de nuevo conocimiento sobre las acciones públicas proviene de la manera sistemática en que ésta se realiza, es decir, aplicando los métodos de las ciencias sociales. La evaluación tiene dos actividades esenciales, la valoración del objeto que se evalúa y la emisión de recomendaciones. Estas actividades hacen evidente las funciones básicas de toda evaluación: la mejora, la rendición de cuentas y la iluminación de acciones futuras (Bustelo, 2001: 32). Bustelo (2001) señala que la función de mejora es la que permite la retroalimentación y el aprendizaje y garantiza la calidad de los programas evaluados; la rendición de cuentas es parte indispensable de un sistema democrático y debe darse no sólo al interior de los gobiernos, sino también hacia la ciudadanía; la iluminación, por su parte, se refiere al conocimiento del programa y abordaje de determinados problemas públicos. En resumen, la evaluación brinda información sobre el funcionamiento de una política o programa público, y con ello identifica áreas de mejora que permitan lograr los objetivos y resultados planeados, pero también hacer un mejor uso de los recursos.

El impulso de la evaluación en México, en estas dos últimas décadas, ha estado orientado no sólo hacia la rendición de cuentas, sino también hacia la mejora. Se aspira a una transición de un control financiero y una orientación punitiva, hacia una orientación de la evaluación como generadora de aprendizaje, útil en las decisiones públicas y que, por ende, las mejore.

En México, la evaluación se vincula con:

- a) El proceso presupuestario. La intención es mejorar la efectividad de las políticas públicas, por lo que la evaluación se inserta como parte de la Gestión para Resultados (GpR), enfocándose en el avance físico y financiero de los programas. La información generada se usa para retroalimentar las decisiones presupuestales y así mejorar la calidad del gasto público.
- b) La planeación. La evaluación se pretende que genere información y evidencia en la toma de decisiones, generalmente decisiones vinculadas

a los principales objetivos y metas nacionales o estatales. Evaluar las acciones que se están desarrollando y con base en eso pensar y diseñar lo que se hará.

- c) La mejora propiamente de las políticas y programas públicos. La evaluación se convierte en una herramienta de aprendizaje. La información es compartida y conocida por los interesados en el programa y en la evaluación, y a raíz de ella se toman decisiones respecto de la mejora del programa.

LA NORMATIVIDAD COMO ELEMENTO CLAVE EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Si bien desde el siglo pasado ha habido ejercicios evaluativos, tanto a nivel federal como estatal, la evaluación era más bien una práctica aislada. Para que la evaluación sea una actividad constante al interior de las administraciones públicas e influya en la toma de decisiones es necesaria su institucionalización. Por institucionalización nos referimos a dos dimensiones: una relacionada con la esfera pública y otra con la profesionalización (Cardozo, 2015). La primera dimensión incluye el marco normativo y la existencia de instituciones que dirijan y/o coordinen la labor evaluativa. La segunda se refiere a la oferta educativa en evaluación, a la existencia de asociaciones profesionales de evaluadores y a las publicaciones especializadas en la materia (libros, revistas, artículos, etc.). En este sentido, para lograr institucionalizar la evaluación, la normatividad juega un papel relevante. La importancia de la normatividad, y de su consecuente análisis, radica en que ésta establece: 1. la orientación que tendrá la evaluación;⁵ 2. los organismos que la coordinarán; 3. las metodologías a emplearse en su ejecución; 4. la periodicidad en su realización; 5. su financiamiento; 6. los requisitos que deberán cumplir las instancias que realicen las evaluaciones; 7. la difusión de la información y sus resultados; y 8. el uso y seguimiento de las recomendaciones. Por ende, el papel relevante de la normatividad está en apoyar la transición de una idea arraigada de la evaluación como control y castigo, hacia una orientada al aprendizaje y la mejora.

⁵ Por ejemplo, orientada al uso eficaz de los recursos, hacia un enfoque más integrador, si busca el control y cumplimiento estricto de la norma, si la mejora es la guía en las evaluaciones, etcétera.

Mucho se ha analizado el marco normativo que sustenta la evaluación a nivel federal. Sin embargo, en los estados la evaluación se ha ido insertando en las agendas locales, principalmente en esta década. Las formas que ha adoptado la evaluación han sido diversas; algunos estados han creado organismos independientes en evaluación, incluso autónomos, otros más la han sectorizado en algún área (como desarrollo social), y otros más han instaurado áreas que dependen de las secretarías de finanzas o planeación. En Hidalgo, si bien no existe un organismo autónomo o independiente en evaluación, sí hay esfuerzos por incorporarla en las asignaciones presupuestarias y en una toma de decisiones basada en evidencia que oriente la planificación a largo plazo (Olvera, 2019). Esto ha significado que al interior del gobierno estatal se creen áreas que tengan la rectoría y coordinen las evaluaciones de las acciones públicas.

En Hidalgo podemos hablar del inicio del proceso de institucionalización a partir del año 2012, cuando el gobierno estatal firma un convenio de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para implantar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y también el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED). Este enfoque busca una orientación hacia los resultados más que hacía sólo el cumplimiento de la normatividad. El propósito es conocer los resultados en la aplicación de los recursos y verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas. Esto último significa una claridad y cuantificación en los objetivos y metas de los programas y acciones públicas. Otro paso importante se dio en 2017, cuando el gobierno estatal firmó un convenio de coordinación con el Coneval para contribuir al diseño y utilización del monitoreo y evaluación en la política social. En este contexto se ha implementado el Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación para el Desarrollo.

Pero para que los cambios y las nuevas formas de trabajo permanezcan y logren su apropiación, se requiere en primer lugar de su legitimación formal. Esto significa crear o realizar reformas a los documentos normativos que hagan legal los cambios y garanticen su vigencia aún con el cambio de gobierno. En Hidalgo, la normatividad que rige la evaluación es la emitida por las áreas de finanzas y de planeación. Así entonces, es la Secretaría de Finanzas Públicas, a través de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED), y la Unidad de Planeación y Prospectiva, a través de la Coordinación de Evaluación Estratégica, quienes tienen a su cargo la coordinación

de las evaluaciones de programas presupuestarios y de las metas y objetivos estatales, respectivamente. Sin embargo, podemos encontrar referencias a la evaluación también en el área de desarrollo social.

La Constitución Política para el Estado de Hidalgo, en el artículo 108 refiere a la evaluación y se le relaciona con la rendición de cuentas. De manera más precisa alude al uso eficaz, eficiente y a la economía de los recursos que se otorgan a las dependencias para cumplir con sus fines. Esto significa una armonización con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que también señala que los recursos económicos de que disponga la federación, las entidades federativas y los municipios se administrarán con eficacia, eficiencia, economía y transparencia, y que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas, que la propia federación o entidades federativas establezcan. La orientación de este artículo refiere a la evaluación como herramienta de rendición de cuentas y orientada en el uso de los recursos.

A nivel nacional, la evaluación está muy vinculada al desarrollo social. La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 C, y la Ley General de Desarrollo Social contemplan un órgano autónomo que evalúe los programas sociales. Sin embargo, la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo del 2006 no menciona la creación o existencia de algún organismo independiente que evalúe la política social. La ley refiere a la evaluación como la que permite conocer la operación y resultados de los programas de desarrollo social con la finalidad de identificar problemas en su implementación, establecer sistemas de mejora continua y reorientar o reforzar la política. El seguimiento y evaluación de los programas está a cargo del Consejo Estatal de Desarrollo Social, del Comité de Planeación y Desarrollo del Estado de Hidalgo (Copladehi) y del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem). A pesar de que la ley no contempla algún órgano independiente encargado de la evaluación, sí establece que las dependencias del ejecutivo cuenten con sus propios órganos de evaluación de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación.⁶

⁶ La Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo no ha actualizado la terminología respecto a la normatividad en Planeación. El 31 de diciembre de 2016 se publicó la nueva Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, la cual sustituye a la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo.

Las referencias más específicas en evaluación para el Estado de Hidalgo se encuentran en la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental y en la Ley de Planeación y Prospectiva del estado de Hidalgo. La Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental, creada en 2014 y que sustituye a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se creó para adecuarse a la instrumentación de políticas en un contexto de racionalidad y eficiencia en la aplicación del gasto. El objetivo fue crear la estructura normativa para la aplicación de la GpR, el PbR y el SEED en el estado con el propósito de generar información periódica sobre la utilización de los recursos, el avance y logro de los resultados.

Por su parte, la Ley de Planeación y Prospectiva pretende orientar el desarrollo con políticas públicas sustentadas en investigación y bajo una visión de largo plazo; contempla que la planeación incorpore las directrices del PbR y del SEED. La ley formaliza la implementación del Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación para el Desarrollo para tener elementos en la formulación de políticas públicas basadas en la evidencia y en las decisiones presupuestarias. Por ello, se hace necesario que los objetivos estatales establezcan indicadores estratégicos con valores de referencia y metas al término de la administración.

De manera más precisa, en el estado de Hidalgo se han emitido Lineamientos para la evaluación de los programas estatales, que especifican las funciones, metodologías, difusión y demás temas relativos a la práctica de la evaluación en el estado. Por parte de la Secretaría de Finanzas Públicas existen los Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño. La Unidad de Planeación y Prospectiva ha creado los Lineamientos de Coordinación para la Evaluación de las Políticas Públicas, dirigidos a la medición del impacto de las intervenciones públicas.

ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD EN EVALUACIÓN EN HIDALGO

Con el fin de analizar la normatividad en el estado de Hidalgo nos basamos en algunos de los aspectos que establece el Coneval (2019) para lograr institucionalizar la evaluación y que la propia normatividad debería de considerar.

a) Estructuras encargadas de realizar o coordinar las evaluaciones.

La normatividad, más precisamente los Lineamientos, establece de manera precisa las dos instancias encargadas de las funciones en evaluación, mismas que están insertas en secretarías que dependen del ejecutivo. Estas son la UTED, adscrita a la Secretaría de Finanzas Públicas, y la Coordinación General de Evaluación Estratégica adscrita a la Unidad de Planeación y Prospectiva. Sin embargo, tanto la Ley de Presupuesto y Contabilidad como la Ley de Planeación no son explícitas en señalar estas instancias, solo refieren a que serán la Secretaría de Finanzas Públicas y la Unidad de Planeación y Prospectiva quienes tengan atribuciones en evaluación.

b) Obligación de realizar evaluaciones.

Si la normatividad no establece la obligatoriedad de realizar evaluaciones, difícilmente las dependencias lo harán por iniciativa propia. Tanto la Ley de Presupuesto y Contabilidad como la Ley de Planeación y Prospectiva tienen apartados dedicados a la evaluación. Esta última, aún vincula constantemente a la evaluación con el control. Ambas leyes son muy enfáticas en la aplicación de la GpR, del PbR y del SEED. En este sentido, las dependencias de la Administración Pública Estatal y Municipal están obligadas a realizar una planeación que incorpore estos elementos en sus programas. Además, los Lineamientos establecen su obligatoriedad para los entes públicos que ejerzan recursos económicos en la operación de los programas presupuestarios, así como para las dependencias que ejecuten intervenciones públicas.

c) Promoción de la evaluación como un proceso continuo, sistemático y ordenado.

La normatividad garantiza la realización periódica de evaluaciones. La UTED y la Coordinación General de Evaluación Estratégica tienen la facultad de emitir, cada una por su cuenta, un Plan Anual de Evaluación (PAE) a más tardar el 31 de marzo de cada año. Estos PAEs contendrán los plazos y términos de la evaluación, además de un documento metodológico que especifique los criterios de evaluación. En su ámbito, es la Coordinación quien determina la viabilidad de las evaluaciones. Todos los programas públicos del gobierno estatal son objeto de evaluación. La utilidad de las evaluaciones para la toma de decisiones y para la mejora de los programas requiere de ejercicios sistemáticos y de calidad. Al respecto, las leyes consideran a la evaluación como la actividad que verifica el grado de cumplimiento de objetivos y metas, principalmente a través del uso de indicadores. Sin embargo, los Lineamientos reconocen a la evaluación como un

análisis sistemático y objetivo de las intervenciones públicas que permite determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, no obstante, no son explícitos en resaltar la función de mejora de la evaluación en las políticas y programas públicos.

d) Recursos para financiar las evaluaciones.

Los recursos son esenciales para realizar evaluaciones y reflejar el compromiso real para impulsar esta actividad. Si no hay recursos suficientes, no habrá numerosas evaluaciones y probablemente no tendrán la calidad necesaria para aportar información confiable y útil. Los Lineamientos establecen que las evaluaciones se realizarán con recursos presupuestarios previstos en el Decreto del Presupuesto de Egresos y en algunos casos con cargo al presupuesto de las dependencias y entidades de los programas evaluados. Cuando alguna dependencia solicite incluir una evaluación en el PAE, ésta debe demostrar que cuenta con la suficiencia presupuestaria para contratarla.

e) Criterios que deben cumplir las instancias evaluadoras.

Es de destacar que en Hidalgo se han comenzado a realizar evaluaciones externas. Esto debido, en gran medida, a la solicitud expresa de la normatividad que señala que las evaluaciones serán realizadas por evaluadores externos, independientes a la dependencia o programa que se evalúa, quienes deberán acreditar conocimiento y experiencia en el tipo de evaluación a realizar, y presentar una propuesta de trabajo. La independencia, imparcialidad y transparencia son atributos indispensables que deberán cumplir las instancias evaluadoras y que están señalados en la normatividad. La Unidad de Planeación considera llevar a cabo evaluaciones internas, que son aquellas que realiza el personal del propio gobierno estatal, quien deberá estar previamente acreditado como evaluador por parte de esta Unidad. Un aspecto por subrayar es que la normatividad contempla la formación y capacitación de servidores públicos para que realicen actividades de evaluación, por ello, la Coordinación General aplicará la capacitación a los evaluadores a través de cursos y talleres, después de eso se les acredita como evaluadores.

f) Criterios y normas metodológicas para realizar las evaluaciones.

La Secretaría de Finanzas Públicas y la Unidad de Planeación y Prospectiva son las responsables de establecer las metodologías, realizar el monitoreo de los indicadores y emitir las respectivas recomendaciones. Los Lineamientos de la UTEP consideran seis tipos de evaluación: consisten-

cia y resultados, indicadores, procesos, impacto, específica y estratégicas. Los Lineamientos de Coordinación para la Evaluación de Políticas Públicas señalan cuatro tipos de evaluación: diseño, consistencia y resultados, impacto y percepción ciudadana. Aunado a estos tipos de evaluaciones, también podrán realizarse evaluaciones complementarias. Las definiciones de todos estos tipos de evaluación son prácticamente las mismas que establece el Coneval en su normatividad. Resaltamos la evaluación de Percepción ciudadana, que permite a los ciudadanos calificar el efecto de las intervenciones públicas en su calidad de vida. Los Lineamientos de la Coordinación establecen una serie de etapas para el proceso de evaluación, las cuales se apegan más a cuestiones administrativas de los entes públicos que a etapas propiamente del proceso evaluativo. Algunas de estas fases consideran la participación de las áreas responsables, sin embargo, al no especificarse de qué manera será la participación, no queda claro si se trata de una participación real y de la realización de evaluaciones más de tipo pluralista, o si solo se considera a los responsables como fuente de información para validar lo ya realizado.

g) Impulso del uso de las evaluaciones.

A pesar de que la normatividad hace énfasis en los resultados de la evaluación como una herramienta en la asignación presupuestaria y la planeación, ésta no es clara ni explícita sobre las instancias formales o la manera en que se realizará este vínculo de los resultados de las evaluaciones y la toma de decisiones. La normatividad en materia presupuestaria se limita a mencionar un plazo para hacer llegar los resultados de las evaluaciones a las instancias correspondientes y así sean considerados en el proceso presupuestario del siguiente ejercicio. Por su parte, la normatividad en materia de planeación es enfática en mencionar la toma de decisiones basada en evidencia, pero no refiere más.

h) Difusión de resultados y recomendaciones.

Si no se conocen los resultados de la evaluación no puede haber ni aprendizaje ni uso. Si no existen mecanismos o incentivos (no necesariamente económicos) para la incorporación de la información producto de la evaluación o el cumplimiento de las recomendaciones en la gestión de los programas, no puede haber mejora. La normatividad hace explícito el carácter público de las evaluaciones. Los requisitos mínimos por difundir son los datos de los evaluadores externos y de la unidad administrativa responsable al dar seguimiento a la evaluación, la forma de contratación

del evaluador externo, el tipo de evaluación contratada y su objetivo, la metodología utilizada, el resumen ejecutivo, el costo de la evaluación y su fuente de financiamiento. No hace explícita la publicación de los informes finales. La Secretaría de Finanzas Públicas contempla que después de haber recibido las evaluaciones externas se deben difundir en el sitio web. Por su parte, la Unidad de Planeación y Prospectiva a pesar de que establece que se harán públicas las evaluaciones, no señala el medio, con lo cual queda ambiguo.

La normatividad indica que las dependencias evaluadas deberán dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Para ello, los responsables de las dependencias deberán elaborar un programa de trabajo o plan de acciones de mejora. En él se incluirán las actividades a mejorar, su calendarización, las instancias responsables de atender dichas actividades y los resultados esperados. La UTED solicita que este plan sea firmado por el titular de la dependencia, el coordinador de la evaluación y el responsable de operar el programa. Esto garantiza un acuerdo y compromiso en el cumplimiento de las recomendaciones, sin embargo, no obliga ni sanciona en caso de incumplimiento.

REFLEXIONES FINALES

El compromiso de los gobiernos estatales por evaluar con base en resultados y monitorear su desempeño no necesariamente ha significado, al menos en la normatividad, un compromiso real con el uso de la información generada por las evaluaciones o en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas. En Hidalgo la evaluación está más vinculada a la eficacia, eficiencia y economía, que en otros principios y en lo que realmente se necesita. La Secretaría de Finanzas Públicas fue la primera en asumir facultades más sistemáticas en evaluación, para lo cual adecuó y creó un aparato normativo que obligara y diera coherencia a la evaluación. Años más tarde, y ante lo limitado de la evaluación a programas presupuestales y en indicadores de gestión y resultado, la Unidad de Planeación y Prospectiva asume atribuciones en evaluación con una visión de largo plazo, centrada en indicadores estratégicos y de impacto de las intervenciones públicas, sin embargo, la evaluación ha mantenido una orientación financiera. Cada secretaría ha generado sus propios lineamientos, que mucho se parecen a los del Coneval, que responden a los intereses de cada

área, sin haber una clara complementariedad o una coordinación de acciones entre ellas. El apego de la normatividad a lo establecido por el Coneval ha garantizado la incorporación de temas relevantes en la evaluación. Sin embargo, esta incorporación no necesariamente ha significado una claridad en la manera de desarrollar el proceso de la evaluación y de todos los aspectos que comentamos debe contemplar la normatividad. Existen diversas particularidades que impactan en el logro de la institucionalización, transparencia y aprendizaje de la evaluación que aún es necesario detallar.

Uno de estos aspectos tiene que ver con la publicación de los informes finales de evaluación, la publicación de los informes ejecutivos no es suficiente si se quiere total transparencia. La claridad tanto en la participación de los actores en la evaluación, como en las etapas del proceso de evaluación, es importante para dar a conocer las posibilidades en el desarrollo de la evaluación y en el entendimiento común sobre lo que implica la evaluación, superando la idea de que el proceso evaluativo se limita a lo administrativo. Además de la claridad, la articulación de los actores involucrados e interesados en los procesos es una condición para generar mayores probabilidades en el uso de las evaluaciones. La claridad sobre la fuente de financiamiento y la suficiencia de recursos que certifiquen no sólo la realización de evaluaciones, sino también su calidad y la generación de información útil para los interesados en las políticas y programas públicos evaluados, lo cual es un tema de especial interés que la normatividad debería explicitar y garantizar.

No podemos dejar de mencionar la relevancia de puntualizar cómo será el proceso y cuáles serán las instancias formales para incorporar la información y recomendaciones de las evaluaciones en el proceso de toma de decisiones. Este es uno de los puntos fundamentales si lo que se busca es que la evaluación, además de rendir cuentas, sirva para la toma de decisiones y mejora de las acciones públicas. Todo lo anterior no tendría suficiente sentido si no se especifican las facultades de cada una de las áreas con competencias en evaluación y si su trabajo no se coordina y complementa. Esto es una condición para que se conviertan en verdaderos rectores y promotores de la evaluación. Lograr la coordinación y complementariedad de acciones implica la revisión de ambos lineamientos, que en verdad orienten la evaluación hacia la mejora y aprendizaje, y “hacia una toma de decisiones basada en el mejor conocimiento disponible” (P. Yanes, comunicación personal, 14 de octubre de 2020), y no se quede en un cumplimiento burocrático, que poco abona a la creación de una cultura en evaluación a nivel estatal. Esto último implica reflexionar qué es evaluación y qué se quiere de ella en el estado de Hidalgo.

REFERENCIAS

- Bustelo, M. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999* (tesis de doctorado), Universidad Complutense de Madrid.
- Cardozo, M. (Coord.). (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*, México: UAM-X - CESOP.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México*. Disponible en: https://www.CONEVAL.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf
- Constitución Política del Estado de Hidalgo del 2020. (2020). *Periódico Oficial* decreto no. 1108.
- Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo del 2006. (2006). *Periódico Oficial* decreto no. 328.
- Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo del 2014. (2014). *Periódico Oficial* decreto no. 201.
- Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo del 2016. (2016). *Periódico Oficial* decreto no. 167.
- Olvera, T. (2019). Avances y retos de la evaluación de políticas y programas públicos en Hidalgo, México, *Revista Inclusiones*, Vol. 6, octubre-diciembre, pp. 72-94.
- Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Hidalgo. (2014). “Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño”, *Periódico Oficial*, Tomo CXLVII, no. 19.
- Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado de Hidalgo. (2018). “Lineamientos de Coordinación para la Evaluación de las Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo”, *Periódico Oficial*, Tomo CLI, no. 11.
- Yanes, P. (2020, 14 de octubre). *Panorama y desafíos de la evaluación en América Latina* (conferencia), Congreso Internacional de Evaluación de Políticas y Programas Públicos, Ciudad de México. Disponible en: <https://www.facebook.com/polpubuam/videos/3227213250680382>

PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN
DE LA EVALUACIÓN

LA ENSEÑANZA DE LA EVALUACIÓN EN AMÉRICA LATINA. EL CASO MEXICANO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

MYRIAM CARDOZO BRUM*

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la evaluación de la gestión pública latinoamericana, especialmente a nivel de programas, ha ido evolucionando en forma creciente. Su enseñanza en instituciones reconocidas y económicamente asequibles es uno de los requisitos fundamentales para que los procesos de evaluación avancen, se consoliden y garanticen un alto nivel de calidad, que permita incidir en el desempeño de las políticas y los programas públicos en términos de eficacia, eficiencia, equidad e impacto.

Dicha enseñanza puede realizarse a través de cursos de capacitación aislados, diplomados más integrales y extensos, profesionalización y posgrados universitarios. Los primeros enfatizan la transmisión de métodos y técnicas que permiten realizar un buen trabajo aplicado; los últimos, también revisan conceptos, enfoques teóricos, metodologías y formas de organizar, planear y

* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, correo electrónico: mcardozo@correo.xoc.uam.mx.

difundir los resultados, con el fin de entender, criticar y proponer alternativas, mediante el estudio más profundo de la práctica desarrollada.

El presente trabajo se propone hacer una breve revisión de la situación de la enseñanza de la evaluación en algunos países latinoamericanos, incluido México, para luego exponer una experiencia particular: la desarrollada en el marco de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X), en la Ciudad de México (CDMX).

ASPECTOS CONCEPTUALES

Cuando hablamos de evaluación nos referimos a una investigación aplicada, de carácter interdisciplinario, que permite conocer el nivel de desempeño de políticas y programas públicos; también explicar dicho nivel tomando en consideración las características de su diseño e instrumentación, así como el contexto político, social y económico concreto en que se inserta la actividad evaluada, y finalmente, valorarlo a la luz de un conjunto de criterios como la pertinencia, la congruencia, la eficacia, la eficiencia, la calidad, la equidad, entre otros (Cardozo, 2019).

De esta forma, la información generada por la evaluación cubre diferentes necesidades: instrumental, para ser retomada en la toma de decisiones de sus operadores en aras de mejorar la gestión de las políticas y programas evaluados; presupuestal, para contar con elementos que fundamenten la asignación de recursos en función de los resultados obtenidos; difusión, para rendir cuentas a la ciudadanía y que ésta tenga la información suficiente para incorporarse en procesos participativos; conceptual, para mejorar el conocimiento disponible, aclarar conceptos y sus relaciones; y persuasión, para reforzar los argumentos a favor o en contra de algún curso de acción posible (Cardozo, Coord., 2015).

Mientras que la metaevaluación alude a un tipo particular de evaluación que enjuicia la calidad y el mérito de lo que hacen los evaluadores profesionales, así como otros actores o instancias que inciden en la calidad del proceso desarrollado y del informe final logrado (Cardozo, 2012). Suele utilizar una lista de comprobación o chequeo para garantizar la inclusión de todos los aspectos relevantes de una evaluación, en especial, la coherencia entre las cuatro categorías básicas señaladas por Patton (1998): datos, interpretaciones, valoraciones y recomendaciones. Debe tratar de estudiar la objetividad, vera-

cidad, viabilidad y fiabilidad de la información recogida y producida, analizar su proceso, la organización del sistema de evaluación y su impacto sobre las actividades y actitudes de individuos y grupos (Dopico, 2003). Puede complementarse con la percepción promedio manifestada por los diferentes actores del proceso (Cardozo, 2019).

Finalmente, la profesionalización del conjunto de agentes vinculados a la evaluación (servidores públicos, profesionales universitarios, legisladores) se caracteriza por:

- a) El reconocimiento cultural y legal de dicha actividad ante la sociedad.
- b) La identificación de un objeto de estudio que le es propio.
- c) La capacidad para que sus disciplinas pueden ser enseñadas y aprendidas.
- d) La existencia de mecanismos exclusivos para la certificación de la competencia.
- e) La oferta de productos diferentes, aunque compartan métodos y técnicas con otras profesiones.
- f) La disposición de criterios aceptados o códigos de ética.
- g) La existencia de una comunidad de expertos que reconozcan la validez de dicha práctica.
- h) La disposición de una normatividad que la regule.
- i) La existencia de instancias y actividades de regulación autónoma.
- j) El reconocimiento de cierto nivel de remuneración de las labores especializadas de la actividad (Díaz y Rosales, 2003).

Definidos estos principales conceptos que serán usados en el trabajo, pasamos a su análisis.

LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Como hemos mencionado, existe una tendencia marcada hacia el crecimiento de la evaluación en todo el mundo, sin que América Latina y México en particular constituyan una excepción (Cardozo, 2015 y 2019); sin embargo, es importante preguntarse dónde pueden formarse y capacitarse las personas que llevan o desean llevar a cabo esta actividad creciente.

En materia de formación universitaria pocos países latinoamericanos muestran avances, como veremos a continuación en algunos países de la región, lo que contrasta con los niveles alcanzados en países desarrollados. A

título de ejemplo, LaVelle y Donaldson (2010) encontraron 48 programas académicos en EUA en 2008 y 25 instituciones que ofrecían más de 100 cursos en Canadá en el año 2000.

En Colombia, la oferta de diplomados y cursos de especialización es limitada, mientras la oferta académica carece de posgrados especializados en evaluación, particularmente de conocimientos sobre impacto y metaevaluación; estos se concentran en economía, ingeniería, sistemas de gestión y control organizacional, relaciones internacionales y ciencias políticas, en instituciones como la Universidad de los Andes, la Universidad Nacional y la Universidad Externado de Colombia principalmente. En opinión de Quintero (2010), resultan insuficientes y sus profesores están poco actualizados. Además, carecen de espacios asociativos de reflexión y discusión entre colegas.

En el caso de Costa Rica, además del trabajo realizado por las instituciones académicas, la formación en evaluación es impulsada por el propio gobierno (Mideplan, s/f). Respecto de la primera, se imparte desde hace más de 20 años la Maestría en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo por parte de las Escuelas de Trabajo Social y de Administración Pública en la Universidad de Costa Rica (UCR). También existen cursos en otros programas como el Master Profesional en Población y Salud de la misma universidad. Si bien la Maestría, iniciada con el apoyo de la cooperación canadiense, es de carácter profesionalizante, cuenta con una producción académica que le ha permitido la publicación de algunos libros y artículos, la presentación de ponencias y la realización de tesis, incluso en temas de metaevaluación (UCR, s/f). Actualmente, se ha acercado al enfoque sociológico que promueve la cooperación alemana y a la visión del Ministerio de Planeación (Mideplan-Foceval, 2012).

En cuanto al trabajo gubernamental, desde 2005, el Mideplan ha ofrecido cursos de evaluación, los que se han reforzado a partir de 2011 con el Programa de Fortalecimiento de las Capacidades en Evaluación (Foceval) para Costa Rica y Centroamérica, apoyado por la Agencia Alemana para el Desarrollo (Deval), y dirigido a capacitar tanto a los oferentes como los demandantes de servicios de evaluación, con base en la metodología de “aprender haciendo” (Foceval, s/f). Entre otros, en 2013 impartían un curso básico de capacitación de enlaces sectoriales e institucionales en diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas y un taller de inducción sobre informes de seguimiento.

Por su parte, Chile ofrece un conjunto de maestrías y diplomados en evaluación dentro de diversas universidades y centros de investigación, aunque sólo una es de carácter general y las demás específicas en temas educativos o ambientales. A continuación, se enlistan las principales (cuadro 1.).

CUADRO 1. CHILE: PRINCIPALES PROGRAMAS DE FORMACIÓN EN EVALUACIÓN

Universidad/otras organizaciones	Programa
Universidad de Santiago de Chile	Maestría en evaluación de la gestión pública
Pontificia Universidad Católica de Chile	Maestría en medición y evaluación de programas educativos
Universidad Finis Terrae	Maestría en medio ambiente: gestión, evaluación y derecho ambiental
CEPAL, Chile	Diplomado en evaluación de la gestión y programas públicos
Universidad de Chile	Diplomado en evaluación de impacto de políticas públicas
Universidad de Chile	Diplomado en diseño, evaluación y gestión de proyectos de interés público.
Universidad Andrés Bello	Diplomado en metodologías para evaluar intervenciones sociales
Flacso Chile	Diplomado en evaluación y monitoreo de políticas y programas sociales
Universidad de Lagos	Diplomado en evaluación de impacto de políticas ambientales
Universidad Alberto Hurtado	Diplomado en formulación y evaluación de programas y proyectos. Metodología del Marco Lógico.

Fuente: Cardozo (2015).

EL CASO MEXICANO

Finalmente, una revisión del logro de las características de la profesionalización de la evaluación muestra, en México, que existe el reconocimiento de la actividad en la Ley General de Desarrollo Social del 2004, su validez es aceptada por la comunidad de expertos y, en menor grado, se perciben avances hacia su aceptación cultural, como se señaló en el punto anterior. También se reconoce un objeto de estudio específico, aunque con definiciones y enfoques variados, y productos diferenciables de otros cercanos como análisis, ensayos, diagnósticos o auditorías. Se trata de una práctica administrativamente normada por convocatorias, lineamientos generales, términos de referencia, etc. y su nivel de remuneración, aunque muy variable, es medianamente aceptado en función de su nivel de especialización. El resto de las características presenta mayores dificultades, como se verá a continuación (Cardozo, 2019).

Empezando por los posgrados, en 2013, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) aprobó una Especialidad en Evaluación Integral de Programas y Políticas de Desarrollo Social; se imparte en forma virtual, con un año de duración y 770 horas-clase. Mientras en el ámbito privado, existe en el Estado de Puebla, una Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, también impartida en línea y con 15 meses de duración. Evidentemente, resulta insuficiente para un país en que se reflexiona y publica muy poco sobre el tema. Tampoco existe una licenciatura especializada en el tema, pero sí cursos en licenciaturas y posgrados más amplios, como los de Administración Pública o de Políticas Públicas, identificables en el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) o la UAM, entre otros.

A nivel de diplomados han existido diversos, pero los dos que han mostrado mayor continuidad y consolidación son el Diplomado en Políticas Públicas y Evaluación, de 93 horas de duración, ofrecido por el *Center for Learning on Evaluation and Result* (CLEAR), con 12 generaciones formadas, y el Diplomado en Evaluación de Impacto Social y Consulta, con 100 horas de docencia, impartido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), con cuatro generaciones egresadas. Recientemente CLEAR ha incluido otros dos: Evaluación Cualitativa de Políticas Públicas y Evaluación de Impacto.

Finalmente, es posible encontrar una diversidad de cursos que a través de los años han impartido instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público (SHCP), la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México (EAP CDMX), la Academia Nacional de Evaluadores de México A.C. (Aceval), y también CLEAR y UAM, entre otros. A título de ejemplo, en los últimos años, la SHCP, a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño, ha impartido el Diplomado Evaluación de Políticas y Programas Públicos, con el objetivo de contribuir a la consolidación de las evaluaciones a políticas públicas y programas presupuestarios por medio de un curso teórico-práctico, impartido completamente en línea.

LA ENSEÑANZA EN LA UAM-X

A continuación, se revisa el esfuerzo realizado desde una de las universidades públicas de la CDMX, en la que realizamos nuestra actividad docente: la UAM-X. Ésta impulsa desde 1973 un proyecto académico en que la docencia, la investigación y el servicio se retroalimentaran mutuamente para obtener un resultado sinérgico, en un marco de fuerte compromiso con el cambio social.

La docencia se imparte bajo un enfoque modular, encarando en cada trimestre lectivo un problema nacional relevante, y se organizan trabajos de investigación en que los estudiantes aplican los conocimientos adquiridos en clase (combinando componentes empíricos y teóricos) con la finalidad de integrar los contenidos del módulo. Requiere de la voluntad y disposición de los profesores para trabajar los problemas en equipos interdisciplinarios. El llamado Modelo Xochimilco es entonces un sistema activo, horizontal, en el que la investigación constituye un proceso central en la formación de los estudiantes de la UAM-X.

En este contexto se imparte la enseñanza de la evaluación a nivel de pre y posgrado. En el primer caso, contamos con una **Licenciatura en Política y Gestión Social**, creada en 1997, cuyo décimo módulo está dedicado al estudio de las Políticas Públicas, a nivel teórico-metodológico, que cubre todo su ciclo (identificación del problema público, ingreso a la agenda gubernamental, formulación de políticas y/o programas, obtención de resultados, generación de impactos y evaluación). Como se puede ver, la etapa final revisa todo o alguna parte el proceso previo y retroalimenta el inicio de un nuevo ciclo, pero evidentemente el tiempo que se le puede dedicar es poco.

Adicionalmente, en ese mismo trimestre se incluye un taller de Evaluación de Proyectos Sociales, de 66 horas de duración. Pero nuevamente, se refiere sólo a proyectos, más acotados que las políticas y programas, y encara sobre todo su evaluación *a priori*, es decir previo a la toma de decisiones sobre qué hacer frente al problema, que es parte de la fase de formulación, y cubre en forma limitada la evaluación *a posteriori*, que sintetizamos antes.

Esta situación se debe a que el programa tiene más de 20 años que se diseñó, en una época en que la evolución *a posteriori* de políticas y programas públicos sólo se hacía excepcionalmente y, aunque se le han hecho ajustes, su actualización en profundidad se encuentra recientemente en proceso.

A pesar de las limitaciones señaladas, los estudiantes se interesan en realizar trabajos terminales (similares a una tesina) sobre Evaluación y Metaevaluación, cuyo conocimiento se refuerza en los cursos de Metodología de la Investigación y Seminarios de Tesis de los módulos XI y XII. En promedio, en cada generación se hacen unos 40 trabajos dedicados a la titulación y, de ellos, unos 3 o 4 pueden estar dirigidos a la evaluación. Por ejemplo, en 2017 fueron dos y en 2018 cuatro, como puede verse en el siguiente cuadro:

CUADRO 2. TRABAJOS FINALES SOBRE EVALUACIÓN Y META-EVALUACIÓN EN LA LICENCIATURA EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL EN 2017 Y 2018

Título del trabajo	Año
Evaluación del Programa de Personas en Situación de Calle	2017
Evaluación del Programa Nacional de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad	2017
Evaluación de la Propuesta para la Universalización de los Servicios de Salud	2018
El derecho humano a la movilidad en la Ciudad de México. Evaluación del sistema de transporte individual ECOBICI	2018
Metaevaluación de la Evaluación de Diseño del Programa Federal Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación de 2015	2018
Evaluación de Diseño del Programa Sectorial de Guerrero Seguridad Pública, Protección Civil, Impartición de Justicia y Derechos Humanos de los años 2016 y 2017	2018

Fuente: Estadísticas disponibles en la Coordinación del programa académico mencionado.

Adicionalmente, la UAM-X imparte la **Maestría en Políticas Públicas**, creada en 1994, que cuenta con un Módulo teórico-práctico trimestral, completamente dedicado a la Evaluación, mediante 132 horas de docencia, que resulta uno de los más intensivos y se complementa con conferencias presentadas por especialistas de otras universidades e instituciones públicas.

El contenido de dicho módulo incluye sintéticamente:

- 1) Ubicación de la evaluación en el proceso de políticas públicas
- 2) Aspectos teórico-conceptuales
- 3) Métodos de evaluación
- 4) Experiencias empíricas extranjeras y nacionales
- 5) Metaevaluación
- 6) Evaluación a nivel federal y subnacional
- 7) Avances y desafíos del proceso.

Tal vez lo que puede llamar la atención de estos contenidos es el orden en que se enseña evaluación y metaevaluación, ya que la primera es objeto de estudio de la segunda, como fueron definidas al inicio, o sea, que precede a la metaevaluación. Sin embargo, después de muchos años de enseñarlas en ese sentido, llegué a la conclusión que pedagógicamente es más fácil para el estudiante entrar en contacto con una evaluación ya realizada y aprender a analizarla críticamente, como la metaevaluación exige, y luego solicitarles que hagan una evaluación cuando ya conocen lo que debe hacerse y los errores que deben evitarse. Se trata de un aspecto cuya originalidad ha sido valorada por la mayoría de los estudiantes y ha permitido lograr buenos niveles de calidad en esos dos tipos de trabajo.

En la Maestría se han realizado múltiples tesis sobre Evaluación y Metaevaluación desde la creación del programa y especialmente en los últimos años. A título de ejemplo, se citan algunas en el siguiente cuadro:

**CUADRO 3. TESIS DE EVALUACIÓN Y META-EVALUACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

Título del trabajo	Año
Implementación y evaluación del programa de abasto de leche LICONSA SA de CV, de 1982 a 1997	1999
Hacia la evaluación de la política educativa de nivel medio superior	2008
La evaluación institucional en México. El caso de la Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco 2000-2003	2009
La evaluación del componente educativo del programa Oportunidades en municipios del Edo. de México	2009
Metaevaluación del programa integral para el Fortalecimiento Institucional (PIFI)	2011
Evaluación del programa de pensión alimentaria para adultos mayores en el Distrito Federal 2006-2010	2011
La práctica de la evaluación de políticas y programas públicos como instrumentos de rendición de cuentas B	2017
Nivel de autonomía de los órganos coordinadores de evaluación estatal en México y calidad de sus trabajos	2020

Fuente: Estadísticas disponibles en la Coordinación del programa académico mencionado.

Otros productos que considero importante resaltar son: a) en el marco de este programa, en los años 2014 y 2015, se realizó una estancia posdoctoral en el tema, por parte de una colega recientemente graduada en el Doctorado de Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid; y b) fue posible publicar el libro “Productos de la enseñanza de la evaluación de políticas y programas públicos” (Cardozo, Coord., 2018), en el que se incluyen tres o cuatro trabajos seleccionados de las últimas generaciones de la Maestría, que muestran los resultados alcanzados en un trimestre intensivo de formación y que pueden servir como material didáctico de profesores y estudiantes.

REFLEXIONES FINALES

El análisis previo muestra programas latinoamericanos de profesionalización y capacitación en evaluación, limitados en su número, para responder a la cantidad de programas que anualmente se evalúan, sólo en México se superan los 300 anuales entre trabajos nacionales y subnacionales. Destaca el trabajo gubernamental realizado en Costa Rica con apoyo de la cooperación internacional, también un programa de posgrado en ese país, uno en Chile y otro en México, así como el esfuerzo realizado por CLEAR, desde México y para toda la región, incluyendo actualmente tres diplomados. Además, casi la totalidad de la oferta realizada se concentra en las capitales de los países revisados y, en varios casos, sus costos son elevados, limitando así el acceso a quienes viven y trabajan en su interior.

Se concluye que tenemos un déficit de formación académica y de capacitación de profesionales de la evaluación en México, y en América Latina en general, por lo que necesitamos más programas de formación accesibles y de calidad, que sólo parecen factibles a través del acuerdo interinstitucional, o incluso internacional, que reúna a los docentes-evaluadores más prestigiados, que actualmente se encuentran dispersos en diferentes universidades y centros de investigación.

Por otra parte, muchos evaluadores hemos surgido de disciplinas cercanas al tema (economía, sociología, administración pública, estadística, etc.) pero individualmente no hemos tenido una formación interdisciplinaria como la evaluación requiere, por lo que necesitamos la conformación de equipos interdisciplinarios *ad hoc* a cada política y programa evaluado. Con esta idea de interdisciplina se desarrollan los programas de la UAM-X, provocando en el estudiante el debate teórico-metodológico, el conocimiento de la diversidad de experiencias disponibles y la aplicación de su aprendizaje a la realización de trabajos con una calidad competitiva.

REFERENCIAS

- Aceval (s/f). Portal oficial. Disponible en: [https:// www.aceval.org](https://www.aceval.org).
 Cardozo, M. (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. El estado del arte*, México: UAM-X.

- Cardozo, M. (Comp.). (2015). *Institucionalización del proceso de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*, México: UAM-X y CESOP, Cámara de Diputados.
- Cardozo, M. (Coord.). (2018). *Productos de la enseñanza de la evaluación de políticas y programas públicos*, México: UAM-X.
- Cardozo, M. (2019). “Avances en la consolidación de la evaluación de programas gubernamentales en América Latina en comparación con los niveles alcanzados en países desarrollados”, *Revista de Administración Pública del GLAP*, 3 (5), pp. 7-21.
- CLEAR (s/f). Portal oficial. Disponible en: <https://www.clear-lac.org/capacitación>.
- Díaz, L.F. y Rosales, R. (2003). *Metaevaluación: evaluación de la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia.
- Dopico, I. (2003). “Metaevaluación: ¿Por qué y para qué?”, *Revista Cubana de Educación Superior*, 23 (3), pp. 43-58.
- Flacso (s/f). Portal oficial. Disponible en: <https://www.flacso.edu.mx>.
- Foceval (s/f). *Etiqueta: aprender-haciendo*. Disponible en: <http://foceval.org/tag/aprender-haciendo/>
- INSP (s/f). “Nuevo programa académico”. <https://www.espm.mx>
- LaVelle, J. & Donaldson, S. (2010). “University-based evaluation training programs in the United States 1980-2008: An empirical examination”, *American Journal of Evaluation* 31 (1), pp. 9-23.
- Ley General de Desarrollo Social del 2004. (2004). *Diario Oficial de la Federación* (20 de enero de 2004). Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf.
- Mideplan (s/f). *Plataforma Virtual para la Gestión del Conocimiento de Mideplan*. Disponible en: <https://capacitacion.mideplan.go.cr/>
- Mideplan-Foceval. (2012). *Fortalecimiento de las capacidades en evaluación en Centroamérica 2011-2012*. Disponible en: <http://www.mideplan.go.cr/rendicion-cuentas/consultorias?id=1098>.
- Patton, M. Q. (1998). “Discovering process use”, *Evaluation*, 4 (2), pp. 225-233.
- Quintero, V. (2010). *Características de las demandas de servicios de seguimiento y evaluación. Informe final de la consultoría*, Colombia: BID-RE-LAC.

- UAM-X. (s/f). “Licenciatura em Política y Gestión Social”. Disponible en: https://www.uam.mx/licenciaturas/pdfs/101_2a_Lic_en_Politica_y_Gestion_Social_XOC.pdf
- UAM-X. (s/f). “Maestría em Políticas Públicas”. Disponible en: <https://www.desh.xoc.uam.mx/index.php/posgradostop/maestrías/maepolpubtop>.
- UCR (s/f). Repositorio del Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información (Sibdi). Disponible en: <https://sibdi.ucr.ac.cr>.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN: DESDE LA MIRADA REGIONAL AL CASO DE CHILE

ANDREA PERONI*
PABLO RODRÍGUEZ-BILELLA**

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el estado de la formación en evaluación en la región de América Latina. Su objetivo es describir de manera agregada las estrategias de profesionalización implementadas mediante diferentes modalidades. Para ello se aborda brevemente el contexto histórico de las instancias de formación en evaluación de la región, y así brindar una mirada panorámica del estado actual de la formación en evaluación en la misma, con especial énfasis en la formación de posgrado, seguido de una descripción de los principales desafíos y necesidades que evaluadores/as latinoamericanos enfrentan en el ejercicio de la docencia y formación en evaluación.

En segundo lugar, se analiza el caso de Chile, con base al estudio sobre el perfil actual de sus evaluadores/as. La metodología utilizada ha sido sobre la

* Coordinadora Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, orientado a la Decisión Pública (NIE-DP), Universidad de Chile, correos electrónicos: *aperoni@uchile.cl* y *evaluacionchile@facso.cl*

** Investigador CONICET, Universidad Nacional de San Juan, Argentina, correo electrónico: *pablo67@gmail.com*

base de revisión de documentos, entrevistas con expertos, y aplicación de una encuesta online a los/as evaluadores/as chilenos/as.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LA REGIÓN

Una correcta comprensión de la dinámica del desarrollo de capacidades en evaluación en América Latina requiere prestar atención a los procesos de consolidación democrática (Balletbò, 1994), las reformas políticas concomitantes y la forma en que éstas han influido en el desarrollo del campo de la evaluación, en particular a nivel de institucionalización. A su vez, se ha de reconocer que los actores gubernamentales no son los únicos que expresan la necesidad de evaluación, pues a ellos se le suman instituciones, agencias y la ciudadanía, quienes expresan nuevas demandas en cuanto a información, metodologías y formas de hacer uso de la evaluación (Feinstein, 2012a).

En este contexto regional, la evaluación ha experimentado una evolución tanto conceptual como metodológica, así como un cambio en su estatus en la sociedad. En este proceso, la demanda de evaluación y el desarrollo de capacidades de evaluación han avanzado junto con los cambios de ciclos y políticas de reforma que ha experimentado la región.

Según Oszlak (1999, 2003), tres generaciones de reformas en América Latina influyeron en la demanda y oferta de capacitación en evaluación. La primera ola de reformas fue en la década de 1980, vinculando a la evaluación con los procesos de diseño y planificación de políticas, los mismos que eran fuertemente asociados al desarrollo de proyectos de envergadura, principalmente en el campo del desarrollo rural. Durante este período, los especialistas en evaluación generalmente fueron formados en los departamentos de posgrado en administración pública y políticas sociales de las universidades (Feinstein, 2012a).

La segunda ola se desarrolló durante la década de 1990 y principios de la de 2000, en el marco de los procesos de consolidación democrática y reformas estatales para garantizar una mayor eficiencia e impacto de las políticas. En este período se desarrollaron sistemas de evaluación de políticas relacionadas con la gestión presupuestaria (Chile) o relacionadas con el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas (Colombia y México), mientras que otros países (Brasil, Costa Rica y Perú) avanzaron en la adopción de sistemas de evaluación institucionalizados (May, Shand, Rojas y Saavedra, 2006, Cu-

nill y Ospina, 2008). Las agencias y los bancos multilaterales de desarrollo comenzaron a incluir componentes orientados al desarrollo de la evaluación a nivel de país (OVE, 2001; Luchilo, 2010) y se gestaron los primeros programas de evaluación de posgrado y otros esquemas de formación en la región, principalmente vinculados a las universidades (Martinic, 2012).

A partir de la década de 2000, y extendiéndose hasta la actualidad, surgió el tercer movimiento de reforma caracterizado por la progresiva consolidación de la democracia en América Latina. Esta tercera ola ha puesto un fuerte énfasis en los resultados, el fortalecimiento de las instituciones estatales y el desarrollo de valores sociales comprometidos con las libertades públicas y los derechos humanos. En lugar de enfatizar el rol de la evaluación en la efectividad, la evaluación se entendió como el paso final del ciclo de los proyectos y la mayoría de los esfuerzos se orientaron a medir los impactos de las acciones desarrolladas (Martinic y Rodríguez-Bilella, 2016).

La creciente oferta de cursos de evaluación de posgrado en las universidades ha sido desigual en toda la región y refleja niveles de calidad heterogéneos. Feinstein (2012b: 110) ha sostenido que la región presenta una brecha entre la demanda de especialistas en evaluación y la oferta existente. Según Ghiano (2021), a mediados de 2019 existían diez programas de maestría y veinticuatro diplomados o especializaciones en América Latina, orientados a la especialización en teorías y métodos en el campo de la evaluación con aplicación en diferentes áreas del sector social (educación, salud, desarrollo rural y políticas sociales, entre otros).

Fuera del ámbito universitario, existen distintos esfuerzos de formación en evaluación de posgrado, muchas veces ofrecidos por organizaciones internacionales que trabajan para satisfacer las necesidades de desarrollo de capacidades de evaluadores/as. Algunas de las más relevantes en la región son la iniciativa CLEAR-LAC, y los cursos de capacitación ofrecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y capacitación en Evaluación Educativa por parte del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE- UNESCO), entre otros.

Hay también importantes esfuerzos de capacitación en evaluación liderados por las VOPE. Las organizaciones latinoamericanas suelen incluir la formación como una de las principales actividades de sus organizaciones. De las 11 VOPE que participaron en la encuesta realizada por los autores en 2020, el 73% incorporó la formación en evaluación como una línea de trabajo ex-

plícita en sus planes. Durante los últimos cinco años, las VOPE han brindado espacios para compartir experiencias e instancias de formación más formales. Dichos espacios de capacitación son heterogéneos en cuanto a metodologías, número de horas y contenido, y en general se implementan una sola vez, atendiendo a necesidades u oportunidades coyunturales.

A nivel regional, se detectan distintos desafíos para consolidar las instancias formativas en el campo evaluativo. El primero de ellos da cuenta de que la creciente oferta de cursos de posgrado en la última década ha sido desigual en la región y refleja niveles de calidad heterogéneos. México, Brasil y Chile son reconocidos por los expertos y expertas entrevistados como países donde hay importantes esfuerzos hacia una capacitación en evaluación de buena calidad. Como señalan Pérez-Yarahuán & Trujillo (2015), el desarrollo del campo de la evaluación en la región no ha sido lineal entre los países, es más bien un proceso dinámico, y los sistemas de Monitoreo y Evaluación tienen diferencias que se derivan del contexto nacional en el que están integrados. También hay una concentración de los cursos disponibles en las capitales de los países, donde además se encuentran cursos de posgrado. Casi 3 de cada 10 de los encuestados por la iniciativa *EvalYouth Latin America and the Caribbean* (EvalYouth LAC), en 2016 indicaron que los pocos cursos que existen son de buena calidad, pero no son accesibles en términos de costo y distancia, casi siempre concentrados en las capitales. Este dato se complementa con la consulta a las VOPE realizada por los autores durante 2020 en el cual se da cuenta de que, salvo dos excepciones, la totalidad de los cursos presenciales llevados a cabo por las VOPE en los últimos 5 años fueron realizados en las ciudades capitales.

Un segundo desafío está relacionado con la cantidad y el grado variable de calidad de los cursos de formación. En la encuesta de EvalYouth LAC (2016), 6 de cada 10 encuestados/as indicaron que hay pocos cursos y de baja calidad en sus países. Las principales razones que los encuestados/as brindaron para explicar el tema de la baja calidad y/o la escasez de cursos disponibles son: la falta de docentes calificados, el hecho de que los cursos no están articulados en programas (cursos aislados) y que los materiales no están actualizados con nuevos métodos, temas o paradigmas. Los encuestados/as también mencionaron que hay pocos cursos sobre métodos cuantitativos, que los contenidos de los cursos disponibles están desactualizados y que no están orientados a la práctica.

Más allá de los espacios formales de desarrollo de capacidades en evaluación, la región ha experimentado un incremento en el número de cursos y ta-

llos centrados en técnicas y dimensiones específicas de evaluación orientadas a servidores públicos, organizaciones no gubernamentales y líderes locales. Vinculado a ello aparece un tercer desafío, el cual atañe a la profundidad y la calidad del contenido de la oferta formativa especializada en evaluación. A diferencia de los programas académicos, que están sujetos a procesos de acreditación nacional que permiten una evaluación externa de su calidad, otras alternativas de formación, como talleres, cursos y certificados, no están, por lo general, sujetos a estas evaluaciones de calidad (Martinic y Rodríguez-Bilella, 2016). Estos cursos, más cercanos al principio de “aprender haciendo” (Feinstein, 2012a), suelen ser impartidos por universidades, organismos internacionales (como CEPAL en Chile) o *Think Tanks* (como GRADE en Perú o CLEAR en México), y están dirigidos a la solución de necesidades específicas de especialización, atendiendo a una población que debe aprender en su propio contexto laboral. A pesar de los significativos aportes al desarrollo de capacidades que estos cursos pueden hacer en la región, muchos constituyen experiencias aisladas con diferencias en el nivel de competencias y habilidades que en ellos se enseñan (Ghiano, 2021). Para Badilla (2010: 333), estos cursos proponen un cambio de la teoría y la epistemología hacia “formas o estilos más prácticos implementados en los programas de formación”, por lo que no enfatizan en el desarrollo de la capacidad teórica, lo cual es fundamental para la investigación y el desarrollo académico de la evaluación como disciplina.

Si bien en algunos países de la región existe un alto número de evaluadores/as experimentados para atender la demanda existente de evaluación, los expertos/as entrevistados señalan que la mayoría de los evaluadores/as en algunos países (o regiones dentro de los países) son autodidactas, como es el caso de Chile. La oferta limitada o escasa de programas de posgrado en evaluación puede considerarse un problema en sí mismo, pero se convierte en un problema aún mayor cuando la falta de formación en evaluación significa una barrera de entrada para jóvenes evaluadores/as al mercado laboral. Los encuestados/as en el estudio realizado por EvalYouth LAC en 2016 indicaron que pocos equipos de evaluación incorporan evaluadores/as jóvenes y emergentes, principalmente debido a la falta de capacitación y de experiencia.

Esta falta de oferta de formación puede observarse entre evaluadores/as, entre quienes demandan evaluaciones y quienes toman decisiones, agente que a menudo carecen de los conocimientos y habilidades para exigir evaluaciones o para valorar la calidad de los informes de evaluación.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN, CONOCIENDO EL PERFIL DE LOS/AS EVALUADORES DE CHILE

Chile cuenta con una institucionalidad evaluativa cada vez más sólida, pionera en la región, que ha privilegiado fuertemente la acción de evaluar con la toma de decisiones presupuestarias (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos y Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Evaluación) (Olavarría y Peroni, 2012). Las evaluaciones se realizan mediante la externalización, vía licitaciones públicas, por ende, se ha desarrollado un mercado de oferentes de investigaciones evaluativas que provee al Estado de tal especialidad. Hasta el momento la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019), el Banco Mundial (2005) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han analizado y descrito las características del sistema de evaluación en el país (se encuentra información pública sobre el mismo y el resultado de las evaluaciones que realiza en las siguientes ligas: www.dipres.cl; www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/). Sin embargo, no hay información sobre el perfil de quienes realizan tales estudios. El nivel de profesionalización de dichos actores es conocido por las entidades públicas al valorar sus Curriculum Vitae en las diferentes postulaciones, pero se desconoce de manera agregada cuáles son las características de tal grupo. En primer lugar, lo anterior no es menor, en tanto que son los especialistas que contribuyen a dirimir sobre el futuro de programas y proyectos públicos. En segundo lugar, la formación adquirida se traducirá a los enfoques, las metodologías y el tipo de recomendaciones que podrán emitir para incidir en las políticas públicas. Por lo anterior, se ha decidido conocer acerca de este colectivo, que en la actualidad se encuentra fragmentado y disperso.

La metodología aplicada consistió en una encuesta online,⁷ realizada entre los meses de agosto y septiembre, 2020. Se desconocía el universo poblacional, por ende, se realizó una búsqueda intencionada a través de diferentes fuentes (registros de la Dirección de Presupuestos, listados de participantes en instancias promovidas por el Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, y contactos derivados de los mismos evaluadores). Se consolidó

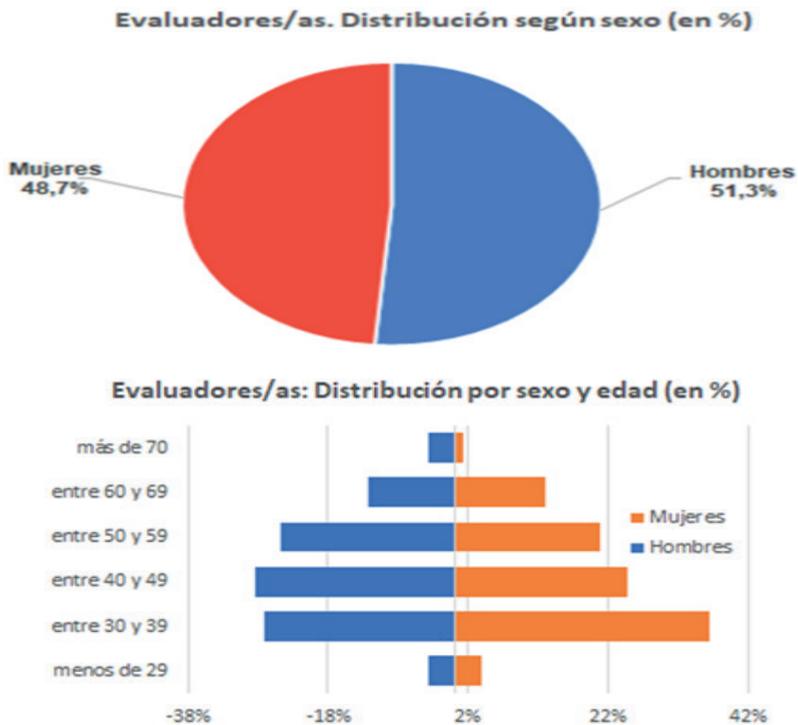
⁷ Encuesta diseñada e implementada por los sociólogos Aníbal labra, Eduardo Ubillo y Amanda Andueza, investigadores asociados al Núcleo Interdisciplinario en Investigación Evaluativa, (NIIE), Universidad de Chile, 2021.

un universo de 316 investigadores, confirmándose un total de 295 a quienes se les envió la consulta, obteniéndose un 54% de respuestas.

A continuación, se presentan las principales características.

En relación con la distribución por sexo existe una relativa paridad entre ambos, siendo 48% mujeres y 51% de hombres. Al respecto cabe destacar el mayor ingreso de evaluadoras de manera reciente, correspondiente al tramo etario entre 30 y 39 años.

GRÁFICA 1. DISTRIBUCIÓN SEGÚN SEXO Y EDAD DE LOS/AS EVALUADORES

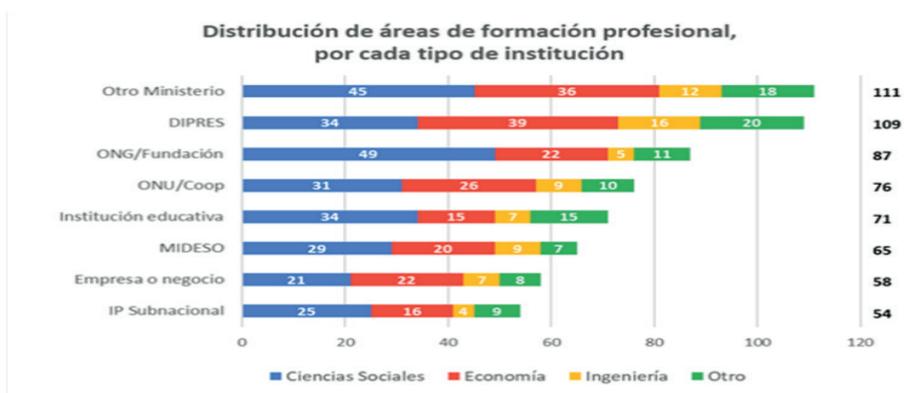


Fuente: NIE-DP, 2020.

Con relación a la residencia, el 80.4% habita en la Región Metropolitana, siendo Chile un país centralizado, ésta distribución se refleja en la concentración de capital humano en Santiago en desmedro del resto del país.

En relación con la institución donde laboran, resalta el espacio académico como el lugar donde se concentran lo/as evaluadores (49%) y, en segundo lugar, aquellos que son independientes (32%) y cercanos a las consultoras (30%). Según las disciplinas de donde provienen y la institución donde realizan las evaluaciones se destaca la presencia de las ciencias sociales en otros ministerios públicos (no del Ministerio de Hacienda - Dirección de Presupuesto, DIPRES - ni del Ministerio de Desarrollo Social y Familia –Mideso–) y en las organizaciones de la sociedad civil, indicando la posibilidad de aplicar otros enfoques metodológicos en la evaluación.

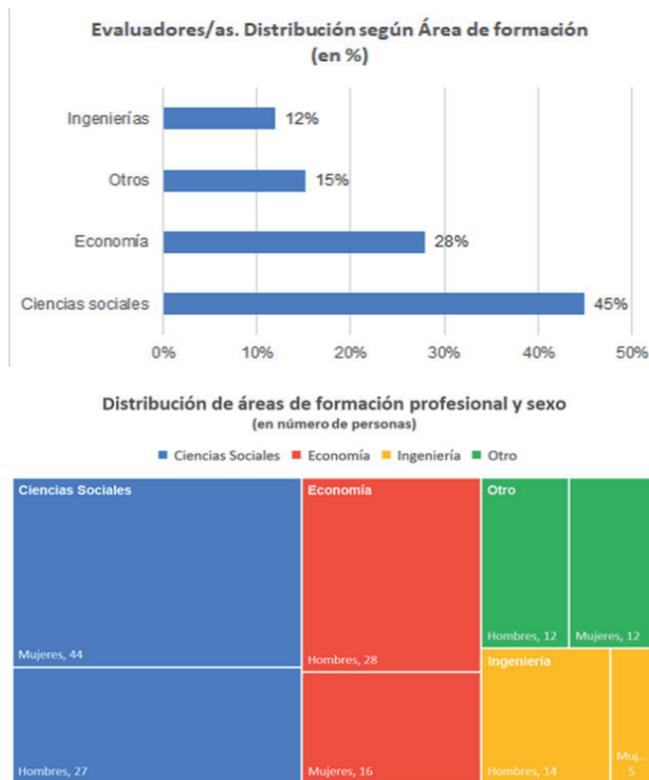
GRÁFICA 2. ÁMBITOS LABORALES INSTITUCIONALES



Fuente: NIE-DP, 2020.

En relación con lo anterior, la presencia multidisciplinaria da cuenta de la construcción del campo de la investigación evaluativa desde diferentes perspectivas. A su vez la formación profesional de pregrado permite notar los enfoques teórico/metodológicos que se aplicaron en los procesos evaluativos. Se aprecia una mayoritaria presencia de las ciencias sociales (45%) y, en segundo lugar, de la economía (28%), seguido de las ingenierías (12%). Ahora bien, si se suman estas dos últimas constituyen el 40%, cercano a las ciencias sociales, donde la sociología constituye el 69% de las mismas (14% psicología; 10% trabajo social y 7% antropología). Cabe destacar la relación inversa, según sexo entre las ciencias sociales y la economía, donde en la primera priman las mujeres y en la segunda los hombres, al igual que en la ingeniería.

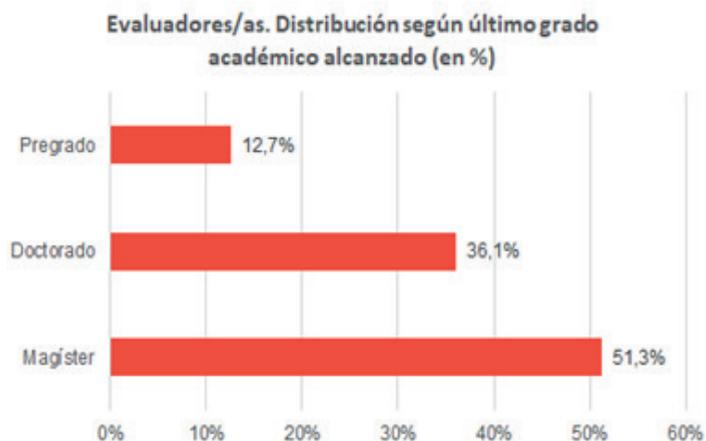
GRÁFICA 3. DISTRIBUCIÓN DE ÁREAS DE FORMACIÓN DE PREGRADO Y SEXO



Fuente: NIIIE-DP, 2020.

Finalmente, sobre la formación disciplinar de grado, solo el 12% tiene únicamente pregrado, el 51% de los evaluadores/as tienen Magister y el 36% Doctorado, lo anterior indica que sobre el 87% presenta una mayor capacitación y nivel de especialización, siendo un actor con una fuerte inversión en capital humano.

GRÁFICA 4. DISTRIBUCIÓN DE LOS/AS EVALUADORES SEGÚN GRADO ACADÉMICO



Fuente: NIE-DP, 2020.

Ahora bien, sobre la pregunta ¿A través de qué instancias educativas se formaron en investigación evaluativa?, se indica lo siguiente: el 69% a través de talleres o seminarios; el 62% a través de una asignatura dentro de un plan de estudios de pregrado o de postgrado; el 45% a través de un curso, y el 23% a través de un diplomado. Como se puede apreciar, la formación se establece en espacios de corto alcance y puntuales, o en las mallas de las carreras iniciales o de magister. No existiendo espacios específicos de formación en investigación evaluativa en Chile, a nivel de posgrado. Un 6% afirma no tener formación específica en esta materia, siendo autoformado en el quehacer mismo.

REFLEXIONES FINALES

Los desafíos y necesidades propios de la enseñanza y formación en evaluación en la región expresan el resultado de distintos procesos históricos que dan cuenta del desarrollo del campo, así como de la institucionalización de la evaluación en cada país. En dicho marco, algunas tendencias en el desarrollo de capacidades de evaluación en la región señalan que las instancias formativas están adoptando una orientación más aplicada y empírica, combinando enfoques prácticos con una sólida base teórica. Junto a ello, existe un creciente reconocimiento de la importancia de utilizar métodos mixtos en el diseño y desarrollo de evaluaciones y la formación en esa línea, a la par de no descuidar el espacio en formación de “habilidades blandas”, como la comunicación de la evaluación, las estrategias y herramientas para mejorar la relación entre evaluadores/as y la sociedad civil.

Reconociendo que la mayoría de los/as evaluadores/as en la región son autodidactas en su formación sobre este campo. Las iniciativas colectivas de capacitación en introducción a la evaluación enfocadas a evaluadores/as jóvenes y emergentes, implementadas como talleres, vía alianza entre diversas organizaciones bajo el auspicio de capítulos de EvalYouth y VOPE nacionales, se presentan como una instancia prometedora.

En el contexto de la pandemia del Covid 19 se han intensificado las experiencias que acentuaban las estrategias virtuales de formación y desarrollo de capacidades en evaluación. Dicha adaptación abre un camino potencial para resolver algunos de los desafíos de accesibilidad a las oportunidades de formación en la región, disminuyendo las brechas de acceso, y facilita espacios para compartir experiencias entre personas y organizaciones en distintos territorios. Al igual que otras instancias reseñadas en este artículo, la valoración de su calidad se presenta como un reto de enorme relevancia. Aun cuando todavía existen varios desafíos para la profesionalización de la evaluación en América Latina, también hay oportunidades para continuar avanzando en el desarrollo de capacidades en evaluación de la región.

De acuerdo con la información correspondiente al caso de Chile, cabe destacar la misma en tanto se constituye como el primer perfil nacional disponible en la región sobre ¿Quiénes son los y las evaluadoras?, permitiendo conocer cómo se componen demográficamente, (49% M/ 51% H), valorándose la inclusión de más mujeres en el tramo etario de 30 a 39 años. La formación

de pregrado oscila entre las ciencias sociales y la economía, un 88% tiene magister y doctorado, indicando un alto nivel de capital humano, siendo un perfil especializado en sus áreas de investigación. Sin embargo, la formación en investigación evaluativa es de corto alcance y sin estancias específicas de posgrado para ello. Dicho lo anterior, cabe retomar las reflexiones planteadas sobre el desarrollo de capacidades en América Latina, y esbozar nuevas preguntas, por ejemplo ¿Cómo integrar la interdisciplina en la formación en evaluación? ¿Y la transdisciplina? ¿Cómo se vincula la formación y la práctica en la generación de conocimiento transferible? ¿A qué obedece un cuerpo de evaluadores/as “académicos/as”, sin formación especializada? ¿Cuáles son las barreras que limitan el desarrollo de formación en investigación evaluativa desde la academia? ¿Cómo se conjuga con el saber práctico?, ¿Cómo se fortalecen las capacidades evaluativas, desde las particularidades de Latinoamérica y el Caribe?, a fin de continuar avanzando con el desarrollo de capacidades en evaluación en la región.

REFERENCIAS

- Badilla, L. (2010). Formación en evaluación, *Actas del Congreso Internacional de Evaluación y III Conferencia ReLAC*, San José, Costa Rica, (28-30 Julio).
- Balletbò, A. (1994). *La consolidación democrática en América Latina*. Barcelona: Hacer.
- Banco Mundial (2005). *Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno*, Resumen Ejecutivo. Informe No. 34589-CL [Archivo PDF], Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe.
- Cunill, N.& Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina. Informe comparativo de 12 países*, Washington, D.C.: Banco Mundial-CLAD.
- Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda de Chile. (agosto 2019). *Dirección de Presupuestos 2019. Resultados Evaluaciones, Segundo Trimestre 2019*, Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-190036_doc_pdf.pdf

- EvalYouth LAC. (2016). “Challenges and Professional Insertion of Young and Emerging Evaluators in Latin America”, Poster realizado por Josette Arévalo para la *American Evaluation Association Conference*, Atlanta.
- Feinstein, O. N. (2012a). “La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina”, *Presupuesto y Gasto Público*, 2(68), pp. 41-52.
- Feinstein, O. N. (2012b). “Evaluation as a Learning Tool”, *Evaluation Voices from Latin America. New Directions for Evaluation*, 134, pp. 103-112. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/ev>
- Ghiano, C. (2021). *Capacidades individuales en Evaluación de políticas públicas. Aportes para la profesionalización de la Evaluación con enfoque en América Latina y el Caribe* (Tesis doctoral), IIFAP: Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- Luchilo, L. (2010). *Formación de Posgrado en América Latina: Políticas de apoyo, resultados e impactos*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Martinic, S. (2012). “Emergent evaluation and educational reforms in Latin America”, *New Directions for Evaluation*, 134, pp. 17–28. Disponible en: [doi:10.1002/ev.20015](https://doi.org/10.1002/ev.20015)
- Martinic, S., & Rodríguez-Bilella, P. (2016). “Evaluators’ capacity formation in a context of changes in Latin America” (pp. 129-142). En R. Stockman y R. Meyer (eds) *The Future of Evaluation. Global Trends – New Challenges – Shared Perspectives*, London: Palgrave Macmillan,.
- May, E., Shand, D., Rojas, F., & Saavedra, J. (2006). *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank / Inter-American Development Bank Conference*. Washington: The World Bank & Inter-American Bank. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/524591468225577264/pdf/362230ENGLISH010monitoring01PUBLIC1.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. (agosto 2019). *Programas sociales*. Disponible en: www.programassociales.cl/2019
- _____. (agosto 2019). *Participación ciudadana*. Disponible en: <http://participacionciudadana.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/consejo-de-la-sociedad-civil/consejo-de-la-sociedad-civil>
- Olavarría C. y Peroni A. (2012). “La Evaluación en el Estado Chileno, Avances y Desafíos”, *Revista Políticas Públicas*, Universidad de Santiago de Chile, 4(2), pp. 5-20. Disponible en: <https://revistaschilenas.uchile.cl/handle/2250/35258?show=full>

- Oszlak, O. (Spring 1999). “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”, *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6 (14), pp. 73-99.
- Oszlak, O. (2003). “¿Responsabilización o responsabilidad?”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá: CLAD, pp. 1-20.
- OVE. (2001). *Creación de capacidad de evaluación: Elementos de un planteamiento para la región*. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35405027>
- Pérez-Yarahuán, G. & Trujillo, C. V. M. (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro CLEAR.

INSTITUCIONALIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN A NIVEL NACIONAL

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN MÉXICO

ANGÉLICA ROSAS HUERTA*

INTRODUCCIÓN

Desde hace un par de décadas la adaptación al cambio climático fue reconocida por el gobierno mexicano como un problema público; a través de los años, se ha institucionalizado en la agenda de gobierno y en particular en la ambiental. De igual forma se han implementado acciones, procesos y capacidades orientadas a la adaptación a los impactos del cambio climático (es el caso de la disminución en la disponibilidad del agua, pérdida de rendimientos agrícolas, presencia de enfermedades transmitidas por vectores, afectaciones a asentamientos humanos e infraestructura, como consecuencia de inundaciones, pérdida de biodiversidad de servicios ecosistémicos, por mencionar algunos) y disminuir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y sociales.

Asimismo, en la última década a nivel internacional como nacional se ha evidenciado la necesidad y el interés por medir en un tiempo y momento determinados el valor o la utilidad de las medidas de adaptación, así como la efectividad real de las mismas. Principalmente, la preocupación se centra en

* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, correo electrónico: arosas@correo.xoc.uam.mx

conocer, explicar y valorar, por un lado, los impactos esperados de las medidas de adaptación y poder seleccionar aquella que contribuya a alcanzar el objetivo de la intervención (evaluación *ex-ante*); y por el otro, los resultados e impactos alcanzados por las medidas, la contribución que tienen en el cumplimiento de los objetivos establecidos, y así mejorar la toma de decisiones futuras (evaluación *ex-post*). Frente a ello, cabe preguntar ¿qué instrumentos se han diseñado en México para institucionalizar la evaluación de la política de adaptación? ¿cuáles son sus avances y desafíos? Para dar respuesta a esta interrogante se plantean dos hilos de discusión. En primer lugar, y a modo de marco contextual, se expone una breve presentación sobre los principales rasgos de la política de adaptación al cambio climático en México y la importancia que cobra la evaluación en dicha política. En este marco, y, en segundo lugar, se reconstruye la institucionalización de la evaluación de esta política, destacando sus avances y los desafíos que presenta para lograr una adaptación exitosa.

LA POLÍTICA DE ADAPTACIÓN Y LA IMPORTANCIA DE SU EVALUACIÓN

La inclusión formal del problema de cambio climático, y las dos estrategias de lucha contra él: la mitigación y la adaptación, en la agenda gubernamental mexicana se da con la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en el año de 1992, y su ratificación un año después. En 1997 México presentó su Primera Comunicación Nacional,⁸ elaborada con base en las guías que para tal efecto generó la propia Convención Marco.

Con apoyo técnico y financiero del *Country Studies Program* del gobierno de los Estados Unidos, en 1994 México inició los trabajos de su Estudio de País, con objeto de preparar un primer inventario de gases de efecto invernadero y realizar los primeros estudios sobre los posibles impactos del cambio climático, así como un primer diagnóstico de las alternativas y oportunidades para la reducción de emisiones. En 1998, el gobierno de México firmó el Pro-

⁸ Estos reportes son el conducto por el cual los países miembros de la CMNUCC informan periódicamente a la comunidad internacional sus inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero, el estado del conocimiento sobre los impactos esperables del cambio climático en cada país y los avances en el diseño e instrumento de políticas y acciones para mitigar y adaptarse al cambio climático.

tocol de Kioto, adhiriéndose al conjunto de países comprometidos a reducir sus emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero en diferentes niveles y con proyecciones a distintos periodos de tiempo (Semarnat, 2006). Y en 2015 se adhiere al Acuerdo de París y se compromete a mantener el aumento de la temperatura promedio global por debajo de los 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y con miras a limitarlo a 1.5°C.

Paulatinamente, en México se ha ido entretejiendo un conjunto de acciones a nivel nacional que han configurado la política de cambio climático, política que se orienta a lograr una adaptación a la variabilidad climática y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero (Art. 2 de LGCC). Actualmente la política a nivel nacional está compuesta por instrumentos legales, financieros, organizacionales, de planeación, entre otros, orientados a la mitigación y a la adaptación (ver cuadro 1).

CUADRO 1. POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO EN MÉXICO

Ámbito	Nacional
Jurídico	Ley General de Cambio Climático, 2012.
Planeación	Estrategia Nacional de Cambio Climático 10-20-40. Programas Especiales de Cambio Climático 2009-2012, 2014-2018 y 2020-2024.
Arreglos institucionales	Sistema Nacional de Cambio Climático, 2014. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2013. Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, 2005. Consejo de Cambio Climático, 2013. Coordinación de Evaluación, 2015
Instrumentos	Registro Nacional de Emisiones. Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero. Atlas Nacional de Riesgos. Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático. Sistema de información de Cambio Climático
Financiamiento	Fondo de Cambio Climático, 2012

Fuente: Elaboración propia con base a Ley General de Cambio Climático del 2012.

Para los fines de este trabajo se destacan los instrumentos de planeación, es así como la Estrategia Nacional de Cambio Climático 10-20-30 se distingue por presentar tres ejes estratégicos en materia de adaptación y cinco en materia de mitigación. En cuanto a los programas se tiene que el Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 está integrado por 105 objetivos y 294 metas, de las cuales 37 objetivos y 142 metas corresponden a adaptación. El programa correspondiente a 2014-2018 compuesto por cinco objetivos, 26 estrategias y 199 líneas de acción, de las cuales 77 corresponden a adaptación al cambio climático. Por último, el programa 2020-2024⁹ está compuesto por 171 acciones, pero no se tiene conocimiento sobre aquellas que están orientadas a la adaptación y sus características.¹⁰ Pero ¿qué resultados han obtenido las acciones implementadas, qué efectos han logrado y sobre todo qué tanto han contribuido con los objetivos para los cuales fueron definidas?

Las respuestas a estas interrogantes se dan a partir de estudios realizados en el marco de las evaluaciones de políticas y programas públicos. Realizando una revisión de la literatura se puede afirmar que en los últimos años la evaluación de la política climática, y en particular la de adaptación, ha cobrado un mayor interés por parte de la comunidad científica, gobernantes y tomadores de decisión a nivel nacional como internacional y la han reconocido como una actividad estratégica necesaria (Mullan *et al.*, 2013; Tompkins, *et al.*, 2010; GIZ, 2013; INECC, 2019, 2020a, b y c). Esto debido a que: 1) aumenta el conocimiento sobre los impactos del cambio climático y las condiciones de vulnerabilidad como una base para la planeación y la toma de decisiones; 2) identifica las áreas que deben mejorarse y las que se están desarrollando adecuadamente, y permite realizar los ajustes necesarios o bien hacer una mejor selección de las futuras intervenciones; 3) asegura una distribución de recursos efectiva, que atienda los grupos, sectores y regiones más vulnerables; 4) da seguimiento a los planes y acciones de adaptación; 5) mejora la rendición de cuenta y la comunicación hacia diferentes actores tanto nacionales como internacionales; y 6) contribuye al conocimiento y aprendizaje sobre buenas prácticas y fracasos de las acciones

⁹ El PECC 2020-2024 fue aprobado a inicios de agosto de 2020 por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático en su primera sesión ordinaria; sin embargo, hasta la fecha no se ha publicado.

¹⁰ Ver Proposición con punto de Acuerdo, para exhortar a la Semarnat a publicar con la CICC el Programa Especial sobre Cambio Climático 2020-2024 (Corona y Escobar, 2020).

de adaptación (Naswa, *et al*; 2015, Mullan *et al*, 2013; INECC, 2019, 2020a, b y c; Tompkins, *et al*, 2010; y Price-Kelly, *et al*, 2015).

A pesar de la importancia que tiene la evaluación en los procesos de adaptación, la propia literatura también concluye que ha sido poco desarrollada (Adger y Barnett, 2009; Mullan, *et al*, 2013; Tompkins, *et al*, 2010). Esto se debe, entre otros aspectos, por la complejidad biofísica y socioeconómica del territorio, a que las intervenciones en adaptación son únicas, no fácilmente repetibles; el diseño, la implementación y los beneficios inmediatos son específicos de un sitio; y son difícil de cuantificar; así también a que las acciones van acompañadas de esquemas participativos y multisectoriales para su implementación (Naswa, 2015), lo que dificulta notablemente, no solo evaluar las acciones sino también diseñar sistemas de evaluación. A pesar de ello, México, como otros países, están avanzando en la evaluación de la política de adaptación. Empero cabe preguntar ¿qué instrumentos se han diseñado en México para institucionalizar la evaluación? Es decir, qué se ha desarrollado para legitimar un marco normativo que permita asumir la función de la evaluación, no como una actividad aislada o esporádica sino como aquella que es constante, necesaria y prioritaria en la agenda gubernamental y en los procesos de formación y toma de decisiones de la política de adaptación.

INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE ADAPTACIÓN

Cualquier estudio referido a la evaluación de la política de adaptación en México debe partir de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) publicada en el 2012, ya que en ella queda establecida la evaluación como actividad necesaria para valorar los instrumentos de la política, así como las atribuciones y responsabilidades de las dependencias gubernamentales encargadas de ella. Es así como la ley mandata, entre otros aspectos, que la federación es la encargada de evaluar todos los instrumentos que forman parte de la Política Nacional de Cambio Climático (Art. 7), a través de la Coordinación de Evaluación¹¹ o de uno o varios organismos independientes (Art. 25). De

¹¹ La conformación de la Coordinación, así como sus atribuciones y trabajo realizado en evaluación se aborda más adelante.

igual forma establece los objetivos, productos, usuarios y periodicidad de la evaluación (ver cuadro 2).

CUADRO 2. LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA CLIMÁTICA EN LA LGCC

Aspecto	Descripción	Artículo
Objetivo de la evaluación	Proponer la modificación, adición o reorientación parcial o total de la Política Nacional de Cambio Climático, incluyendo la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático, y programas estatales y municipales, considerando los objetivos en materia de adaptación y mitigación.	Arts. 98, 101, 102 y 103
Objeto de evaluación	Todo tipo de intervención que forme parte de la Política Nacional de Cambio Climático incluyendo instrumentos de planeación, económicos regulatorios, de información, intervenciones dirigidas a proveer bienes y servicios públicos.	Art. 4, 98-102
Productos	Resultados de la evaluación, recomendaciones y sugerencias.	Art. 98
Usuarios	Ejecutivo Federal, gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios, Cámaras de Diputados y Senadores.	Arts. 7, 8, 9, 98 y 105
Periodo	Cada dos años o por periodos más largos.	Art. 104

Fuente: Ley General de Cambio Climático del 2012.

Para cumplir con lo establecido en la lgcc, en el mismo instrumento jurídico se mandata la creación de dos organismos que permiten incorporar a la evaluación como un componente esencial de la política climática: la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático (CE) que se encarga de guiar la evaluación de la política; y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) que se le encomienda implementar los acuerdos y acciones tomadas por la CE. Con respecto a la Coordinación, es un grupo de trabajo que tiene como mandato, según especifica la ley, conducir la evaluación periódica y sistemática de la política climática en México y

proponer, con base en las evaluaciones, recomendaciones, adiciones o retroalimentación de manera parcial o total la política climática (Art. 23 y 98). Está integrada por el o la titular del Instituto Nacional de Cambio Climático y seis Consejeros Sociales que representan a la comunidad científica, académica, técnica e industrial, con amplia experiencia en materia de medio ambiente, particularmente en temas relacionados con el cambio climático (Art 23); los cuales son designados por la Coordinación Intersecretarial de Cambio Climático en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 23 y octavo transitorio de la LGCC. Para su operación, la Coordinación de Evaluación se apoya en su Secretaría Técnica, la Coordinación General de Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático del INECC, y recibe apoyo técnico de las demás unidades administrativas del Instituto.

Si bien desde el 2012 se mandata la creación de la Coordinación de Evaluación, es hasta marzo de 2015 cuando se instaló y en septiembre de ese mismo año contó con un programa de trabajo para un periodo de tres años (2015-2018). En este tiempo el trabajo realizado por la Comisión se centró en cuatro aspectos: 1) establecer los elementos normativos para la evaluación, 2) especificar el marco procedimental para la evaluación, 3) identificar indicadores, y 4) conducir las primeras evaluaciones de algunos instrumentos de la política climática (Heredía, 2016 y Coordinación de Evaluación, 2016).

El trabajo orientado a conformar un marco legal contribuye a contar, por una parte, con un conjunto de principios y reglas que orientan el comportamiento de los integrantes de la coordinación; y por otra, con la regulación de la organización y funcionamiento de la coordinación. El marco procedimental permite sentar las bases que guían y orientan la evaluación de la política climática. Es así que se tiene claridad sobre, por ejemplo, los tipos de evaluación que en materia de cambio climático se pueden realizar (evaluación de diseño, evaluación de procesos, evaluación de resultados, evaluación de impacto, evaluación estratégica, y evaluaciones no comprendidas anteriormente y que la Coordinación de Evaluación considere prioritarias), los tiempos para solicitar las evaluaciones (último día hábil de noviembre de cada año) y las fuentes de financiamiento.

Al respecto, cabe mencionar que los costos para el cumplimiento de las actividades de la Coordinación, así como las evaluaciones, se cubrían a través de los presupuestos del INECC y de las instancias responsables de las intervenciones sujetas a evaluación, de los recursos del Fondo para el Cambio Climá-

tico y otras fuentes de financiamiento nacionales e internacionales (CEPNCC, 2016). Es aquí donde se observa una debilidad ya que el financiamiento para la realización de las actividades de la Coordinación, entre ellas la evaluación, no está fijado por ley. El presupuesto depende de las gestiones que realiza el INECC para allegarse de recursos de las autoridades correspondientes, así como del apoyo y cooperación de agencias nacionales e internacionales. Por ende, las aportaciones que se realizan no son obligatorias y quedan sujetas al compromiso e interés de las dependencias.

Las actividades relacionadas a la identificación y construcción de indicadores abonaron a la conformación de una guía de medidas para valorar la evaluación de la política nacional de cambio climático.

Por otro lado, en 2013 se crea el INECC¹² como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, sectorizado en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat (Art. 13). A este organismo se le encomienda, entre otros objetivos, el evaluar el cumplimiento de los objetivos de adaptación y mitigación, así como las metas y acciones contenidas en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y los programas de las entidades federativas en materia de cambio climático (Art. 15, frac. VI). La evaluación de la política climática es una de las partes más novedosas de la arquitectura institucional de este organismo.

El brazo operativo que le permitirá al INECC cumplir con este objetivo, de acuerdo a su Estatuto Orgánico publicado el 19 de noviembre de 2014, es la Coordinación General de Evaluación de Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático,¹³ ahora Coordinación General de Divulgación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Cambio Climático; a la cual se le encomienda implementar los acuerdos y acciones tomadas por la Coordinación de Evaluación para institucionalizar la evaluación de la política nacional de cambio climático.

¹² El INECC fue creado con la entrada en vigor de la LGCC y reemplaza al Instituto Nacional de Ecología.

¹³ Esta Coordinación es una de las siete unidades administrativas que integran el INECC. Las otras unidades son: Coordinación General de Adaptación al Cambio Climático, Coordinación General de Mitigación del Cambio Climático, Coordinación General de Contaminación y Salud Ambiental, Coordinación General de Crecimiento Verde, Unidad Ejecutiva de Administración; y Unidad Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, Información y Transparencia.

El trabajo de la unidad se plantea en tres vertientes: 1) fungir como secretaría técnica de la Coordinación de Evaluación, por tanto, debe facilitar su operación y la implementación de sus acuerdos; 2) desarrollar insumos para la definición de la normatividad que guíe la evaluación y herramientas técnicas para la evaluación, así como promover la interacción entre interlocutores; e 3) implementar el proceso de evaluación en sus diferentes etapas (planeación; ejecución de manera directa o, a través de organismos evaluadores independientes; difusión de resultados de la evaluación y la gestión de las recomendaciones). Cabe mencionar que, para el desarrollo de insumos, esta unidad administrativa recibe apoyo de la Coordinación General de Adaptación al Cambio Climático.

A pesar de la importancia que tiene esta unidad administrativa para conocer el impacto de la política climática, lo cierto es que hay algunos aspectos que demeritan dicha importancia y se plantean como debilidades. El primero referido a que, desde el 16 de octubre de 2019, la unidad responsable cambia de nombre y con ello se le adicionan otras funciones diferentes a la evaluación. A partir de esta fecha la Coordinación General de Evaluación de Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático pasa a ser la Coordinación General de Divulgación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Cambio Climático que además de las funciones referidas a la evaluación se suman, principalmente, aquellas relacionadas con la vinculación del instituto y los diferentes órdenes de gobierno, instituciones académicas y de investigación, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales; así como la integración de información requerida para elaborar las comunicaciones nacionales y los informes que se presentan ante la Convención Marco y el desarrollo y actualización de la página de internet sobre cambio climático (Sección Quinta del Acuerdo por el que da a conocer las reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático del 2019).

Otro aspecto para destacar está relacionado con el personal responsable de cumplir con las funciones de la Coordinación General de Divulgación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Cambio Climático. Haciendo una revisión del personal asignado por unidad administrativa se puede observar que esta unidad es la que cuenta con menos personal, a pesar de que sus funciones se incrementaron (ver cuadro 3).

CUADRO 3. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INECC

Unidad Administrativa	2020	
	No. plaza	%
Coordinación General de Adaptación al Cambio Climático	98	10.3
Coordinación General de Mitigación del Cambio Climático*	70	7.3
Coordinación General de Contaminación y Salud Ambiental	262	27.4
Coordinación General de Crecimiento Verde	27	2.8
Coordinación General de Cambio Climático para la Evaluación de Políticas de Mitigación y Adaptación**	24	2.5
Unidad Ejecutiva de Administración	304	31.8
Unidad Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, Información y Transparencia	52	5.4
Dirección General	119	12.4
Total de personal	956	100

* A finales del 2012 la Coordinación General de Cambio Climático y Desarrollo Bajo en Carbono cambia a Coordinación General de Mitigación del Cambio Climático (ver Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático del 2016).

** Revisando la estructura orgánica del INECC en la Plataforma Nacional de Transparencia no figura la Coordinación General de Divulgación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Cambio Climático sino la Coordinación General de Evaluación de Cambio Climático para la Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación.

Fuente: Elaboración propia con datos retomados de Plataforma Nacional de Transparencia, 2020.

A pesar de estas limitaciones, el INECC, a través de la ahora Coordinación General de Divulgación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Cambio Climático, ha contribuido no solo a establecer un marco organizacional y procedimental para la evaluación de la política climática en México, sino sobre todo a incorporar a la evaluación como una práctica invariable en la actividad gubernamental e impulsar la realización de algunas evaluaciones. Así queda evidenciado en el trabajo realizado por esta unidad administrativa (ver cuadro 4).

CUADRO 4. ALGUNOS TRABAJOS REALIZADOS POR EL INECC EN EVALUACIÓN

Actividad	Contribución
Diseño institucional para la integración y puesta en marcha de la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático.	Marco organizacional.
Definición, desarrollo y validación de lineamientos y criterios de la evaluación de la política climática.	Marco procedimental para la evaluación.
Creación de la Coordinación General de Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.	Marco organizacional.
Talleres para analizar las experiencias nacionales e internacionales en temas de evaluación y desarrollo de indicadores.	Evaluación de la política climática.
Reuniones informativas sobre el inicio de las dos evaluaciones con representantes de las dependencias de la Administración Pública Federal con programas presupuestarios en el Anexo transversal, con representantes de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, del Consejo de Cambio Climático, y de la Comisión de Cambio Climático de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura.	Evaluación de la política climática.
Estudios orientados a diseñar una propuesta de Sistema de Indicadores de Eficiencia e Impacto.	Evaluación de la política climática.
Desarrollo de estudios que fueron insumos para las evaluaciones del Anexo transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático (AT-CC) y del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018.	Evaluación de la política climática.
Estudio de enfoque para la evaluación del Programa Especial del Cambio Climático 2014-2018.	Evaluación de la política climática.
Estudio de enfoque para la evaluación del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático.	Evaluación de la política climática.

Actividad	Contribución
Talleres para la definición de preguntas que guiarán la evaluación de los dos instrumentos.	Evaluación de la política climática.
Estudios que contribuyeron a conocer la evaluación en el ciclo de la política adaptativa. Así como los enfoques, metodologías, criterios e indicadores utilizados para la evaluación de la política adaptativa.	Evaluación de la política climática.
Estudios y talleres para la construcción de esquemas de monitoreo y evaluación de la pertinencia y progreso de las acciones de adaptación en México.	Evaluación de la política climática.
Evaluación Estratégica del Programa Especial de Cambio climático 2014-2018 realizada en el 2017.	Evaluación de la política climática.
Lineamientos y criterios específicos para la evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático.	Evaluación de la política climática.

Fuente: INECC, 2014; INECC, 2017a, b, c y d; Secretaría Técnica de la Coordinación de Evaluación, S/F; INECC. 2017, 2018, 2019 y 2020a, 2020b y 2020c.

Sobresale que, en los últimos años, el INECC ha realizado estudios que han contribuido a incorporar la teoría del cambio, como enfoque conceptual base de la política climática y de su evaluación. En relación con este último, la teoría del cambio es asumida por el organismo como un marco estructurador que permite identificar la materia evaluable, definir indicadores estratégicos y priorizar las evaluaciones de acuerdo con su relevancia (INECC, 2017e; INECC, 2018; 2020a). Actualmente, la teoría del cambio es reconocida por el INECC y por expertos y organismos internacionales como un enfoque sólido y “de vanguardia” que permite abordar la adaptación como un proceso dinámico complejo, no solo por las variables que están presentes en diferentes escalas y sectores, en contextos locales específicos y por la incertidumbre del cambio climático y sus impactos en los sistemas naturales y humanos, sino también por la heterogeneidad de soluciones y el tiempo que se debe dar para valorar los efectos (Bours, D., McGinn, C. y Pringle, P., 2014a; y STAP, 2017).

El trabajo del INECC no se ha limitado al desarrollo de conocimiento sobre la evaluación de la adaptación, en los últimos años ha realizado, en colaboración con la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio

Climático, evaluaciones a ciertos instrumentos de la política climática. Es así como en el 2017 colaboró con la realización de dos evaluaciones estratégicas, una al Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 con un costo de \$812,000 y otra al Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático con un costo de \$804,750.¹⁴ Estas evaluaciones son las primeras que se realizan en el marco de lo establecido por la LGCC y tomando en cuenta la teoría del cambio. En el 2018 también realizaron la Evaluación Estratégica del avance subnacional de PNCC con un costo de \$2,197,225.60. Las tres evaluaciones se financiaron con recursos fiscales y se realizaron con base en una coordinación interinstitucional, sin embargo, no se pueden catalogar como evaluaciones externas.

Hay que aclarar que estas evaluaciones son las primeras que se realizan en el marco de la LGCC y con el trabajo de la Coordinación de Evaluación y del INECC. Sin embargo, a la fecha no se ha dado seguimiento a los aspectos de mejora de la política como resultado de las evaluaciones. Solo se cuenta con 22 auditorías de desempeño por parte de la Auditoría Superior de la Federación en diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal, en relación con su contribución al Programa Transversal de Cambio Climático (INECC, 2020b).

Como se observa, hay un avance en la valoración de los instrumentos de la política, sin embargo, no se cuenta con evaluaciones de resultado o de impacto que valoren de manera desagregada, la efectividad prevista o real de instrumentos diseñados e implementados para lograr una adaptación al cambio climático o bien de los impactos alcanzados por dichos instrumentos y la contribución que tienen en el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Aunado a que, en términos de adaptación, la diversidad social, económica y biofísica del territorio, así como la necesidad de impulsar esquemas transversales, intersectoriales y participativos para la apropiación e implementación de medidas, dificultan el diseño de sistemas de evaluación *ad hoc*. En el caso del monitoreo y evaluación de las medidas de mitigación ha habido avances considerables, pero los esquemas de evaluación para las acciones de adaptación existentes distan bastante de funcionar como un sistema integrado y funcional en diferentes escalas espaciales o niveles de análisis. Por lo que se debe discutir en torno a ¿qué indicadores tomar?, ¿cómo verificar y

¹⁴ Para un conocimiento detallado de los costos, la metodología, análisis, hallazgos y recomendaciones de las dos evaluaciones, ver SHCP (2020). en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>.

atribuir los resultados directos alcanzados en el mediano y largo plazo a las medidas de adaptación impulsadas por el gobierno?, ¿qué factores específicos deben considerarse al definir las relaciones causa-efecto?, ¿cómo afecta esto a la supervisión basada en los resultados?, o ¿cómo identificar y valorar los resultados indirectos de las acciones de adaptación a los impactos adversos del cambio climático?

REFLEXIONES FINALES

En México se cuenta con un marco normativo que en los últimos años ha permitido asumir a la evaluación de la política climática, y en particular a la de adaptación, como una actividad que paulatinamente se está convirtiendo en periódica y sistemática dentro de la actividad gubernamental. Evaluación que no es conducida y abordada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, sino por órganos que atienden específicamente el cambio climático y con una participación ciudadana.

Los primeros trabajos realizados por estos organismos contribuyeron a superar uno de los desafíos conceptuales y operativos de la evaluación de la adaptación al cambio climático, es decir, en lograr un consenso sobre qué se entiende por una evaluación de las acciones de adaptación, qué es una adaptación exitosa y qué enfoques pueden ser útiles para realizar una evaluación. También ayudaron a desarrollar un marco organizacional y procedimental que permite asumir a la evaluación como una actividad de investigación necesaria no solo para el diseño de las acciones sino también para aprender de los resultados de las intervenciones, ejemplo de ello son: Lineamientos y Criterios Específicos para la Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático y los Términos de Referencia de cada evaluación realizada hasta el momento.

También el trabajo se ha centrado en desarrollar experiencias evaluativas que permiten valorar algunos instrumentos de la política climática, uno referido al financiamiento y otros dos a la planeación de acciones tanto de mitigación como de adaptación. Evaluaciones que contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas, así como a una valoración agregada de los avances en materia de mitigación y adaptación y al cumplimiento de lo establecido en el marco legal.

A pesar del trabajo desarrollado hasta el momento, se cuenta con desafíos para fortalecer la evaluación de la política de adaptación al cambio climático,

retos que se ubican específicamente en los insumos requeridos para desarrollar la actividad de investigación evaluativa. Estos se exponen a continuación:

- Lograr un fortalecimiento institucional de la Coordinación de Evaluación y del INECC, en particular que cuente con la capacidad, en cuanto a personal y recursos económicos, para desarrollar los insumos necesarios para la evaluación y realizar las distintas evaluaciones especificadas en los instrumentos normativos y sobre todo lograr valorar la mayor parte de instrumentos que conforman la política nacional de cambio climático. Es el caso de los instrumentos regulatorios, económicos, de información para la toma de decisiones, intervenciones dirigidas a proveer bienes y servicios públicos, de planeación e instrumentos voluntarios.
- Lograr que los resultados de las evaluaciones incidan en la toma de decisiones y contribuyan a mejorar la PNCC y no asumirla como una herramienta que reporta los productos y que sirve de control del ejercicio de los recursos y el cumplimiento de la normatividad.
- Contar, al igual que en la evaluación de las acciones de mitigación, con un sistema de evaluación y de indicadores reconocido y aceptado y sobre todo que permita valorar medidas adaptativas únicas, no fácilmente repetibles, muy específicas para un sitio, con horizontes de tiempo más largos que los habituales para su implementación, con diferentes perspectivas del éxito (centrándose no sólo en las prioridades de los financiadores sino también en los beneficiarios), difíciles de cuantificar y que se aplican en diferentes sectores o áreas de actuación y a diferentes escalas geográficas.

Por último, y no por ello menos importante, otro desafío que se enfrenta es contar con evaluadores expertos en el proceso técnico-metodológico de la evaluación y en el tema que se está valorando. Desafío que no solo es específico de la evaluación de la política climática sino de cualquier política pública.

REFERENCIAS

- Adger, N. y Barnett, J. (2009). “Four reasons for concern about adaptation to climate change”, *Environment and Planning A.*, 12, pp. 2800- 2805.
- Bours, D., McGinn, C. & Pringle, P. (2014). *Monitoring & evaluation for climate change adaptation and resilience: A synthesis of tools, frameworks*

- and approaches*, (2nd edition). Disponible en: <https://ukcip.ouce.ox.ac.uk/wp-content/PDFs/SEA-change-UKCIP-MandE-review.pdf>.
- Coordinación de Evaluación. (2016). *Lineamientos y criterios específicos para la evaluación de la política nacional de cambio climático*. México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90373/CGEPMACC_2016_Lineamientos_y_criterios_evaluacion_PNCC.pdf.
- Corona, Jorge y Arturo Escobar. (2020). *Proposición con punto de Acuerdo, para exhortar a la SEMARNAT a publicar con la CICC el Programa Especial sobre Cambio Climático 2020-2024*. México: Grupos Parlamentarios del PVEM y Morena, 1 de octubre.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ. (2013). *National Monitoring and Evaluation (M&E) of Climate Change Adaptation*. Disponible en: <https://www.pacificclimatechange.net/sites/default/files/documents/2013%2007%20GIZ%20-%20National%20M&E%20of%20CCA.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación. (16 de octubre de 2019). *Acuerdo por el que da a conocer las reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático del 2019*. Disponible en: <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5575560>.
- _____. (6 de junio de 2012). *Ley General de Cambio Climático del 2012*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5249899&fecha=06/06/2012.
- _____. (2 de diciembre de 2012). *Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático del 2016*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463928&fecha=02/12/2016.
- Heredia, M. A. (2016). *Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático*, México: INECC. Disponible en: http://www.paot.org.mx/micrositios/FORO_CONS_RN/pdf/mesa_1/Marco_Heredia.pdf.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, INECC. (2014). *Programa institucional. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático 2014-2018*, México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. http://www.transparencia.inecc.gob.mx/transparencia/piinecc_inecc_2014-2018.pdf.
- _____. (2016). *Lineamientos y criterios específicos para la evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático*, México: Instituto Nacional de

Ecología y Cambio Climático. Disponible en: <https://www.gob.mx/inecc/documentos/lineamientos-y-criterios-especificos-para-la-evaluacion-de-la-politica-nacional-de-cambio-climatico>.

_____. (2017a). *Programa Institucional del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático 2014-2018. logros 2016*, México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Disponible en: http://www.transparencia.inecc.gob.mx/transparencia/2016_logros_inecc.pdf.

_____. (2017b). *Evaluación estratégica del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático. Informe final*, México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/261387/Informe_evaluacion_ATCC_final_limpio_1__1_.pdf.

_____. (2017c). *Evaluación estratégica del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018. Informe final*, México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/261388/Informe__evaluacion_PECC_final_limpio_1_.pdf.

_____. (2017d). *Sistematización y análisis de metodologías cualitativas para evaluar la percepción social sobre Adaptación al Cambio Climático*. Proyecto “Construcción de esquemas de monitoreo y evaluación de la adaptación en México para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia” (INECC-CONACYT), México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

_____. (2017e). *Teoría del Cambio de la Política Nacional de Cambio Climático*, México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/324668/TdC_NARRATIVA_versi_n_final_100518.pdf.

_____. (2018). *Teoría del Cambio de la Política Nacional de Cambio Climático*, México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Disponible en: <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/evaluacion-de-la-politica-nacional-de-cambio-climatico>.

_____. (2019). *Taller sobre criterios generales de adaptación*, Reporte, México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

_____. (2020a). *Criterios para el monitoreo y evaluación de las medidas de adaptación al cambio climático*, Proyecto “Construcción de esquemas de monitoreo y evaluación de la adaptación en México para la formulación

- de políticas públicas basadas en evidencia” (INECC-Conacyt), México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.
- _____. (2020b). “Se instala nueva Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático”, Comunicado, México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Disponible en: <https://www.gob.mx/inecc/prensa/se-instala-nueva-coordinacion-de-evaluacion-de-la-politica-nacional-de-cambio-climatico?idiom=es>.
- _____. (2020b). *Construcción de esquemas de monitoreo y evaluación de la adaptación en México para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia: Síntesis*, México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.
- _____. (2020c). *Análisis descriptivo para desarrollar el Estado Arte del Monitoreo y Evaluación de la Adaptación al Cambio Climático*, Proyecto “Construcción de esquemas de monitoreo y evaluación de la adaptación en México para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia” (INECC-CONACYT), México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.
- Mullan, M., Kigngsmill, N., Kramer, AM & Agrawalla, S. (April 2013). *National Adaptation Planning: Lessons from OECD Countries*, France: OECD Publishing.
- Naswa, P. et al. (2015). *Buenas prácticas para el diseño e implementación de sistemas nacionales de monitoreo para la adaptación al cambio climático*, Dinamarca: Centro y Red de Tecnología del Clima.
- Plataforma Nacional de Transparencia. (2020). *Estructura orgánica del INECC*. Disponible en: <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa>.
- Price-Kelly, H., Hammil, A., Dekens, J., Leiter, T. & Olivier, J. (2015). *Developing national adaptation monitoring and evaluation systems: A guidebook*. Disponible en: http://www.adaptationcommunity.net/?wpfb_dl=268.
- Secretaría Técnica de la Coordinación de Evaluación. (s/f). *Documento de enfoque para la evaluación del Programa Especial del Cambio Climático 2014-2018*, México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162204/Documento_de_enfoque_evaluaci_n_PECC.pdf.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat. (2006). *La gestión ambiental en México*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México: Semarnat.

- Scientific and Technical Advisory Panel, stap. (2017). *Strengthening Monitoring and Evaluation of Climate Change Adaptation: A STAP Advisory Document*. Washington, D.C.: Global Environment Facility. Disponible en: https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/STAP_CCA_ME_complete_synthesis.pdf.
- Tompkins, E., Adger N., Boyd, E. Nicholson-Cole, S., Keith Weatherhead, K & Arnell, N. (2010). “Observed adaptation to climate change: UK evidence of transition to a well-adapting society”, *Global Environmental Change*, 4, pp. 627-635. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378010000415>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. (2020). *Portal oficial de Transparencia presupuestaria 2020*. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>.

ANÁLISIS DEL MODELO SINTÉTICO DE INFORMACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO FEDERAL DE 2013 A 2018

ANTONIO DE HARO MEJÍA*
OSCAR JESÚS HERNÁNDEZ COPKA**

INTRODUCCIÓN

Durante la pasada administración, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) implementó el Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD) como un mecanismo para valorar de forma integral el desempeño de los Programas presupuestarios (Pp) de la Administración Pública Federal. El modelo es en la práctica un índice compuesto, conformado por cinco variables que, a su vez, tenían sus propias variables y criterios. El objetivo del MSD era congregar información de los Pp, a partir de la cual se pudieran valorar sus resultados y que, eventualmente, se utilizara esta información en la toma de decisiones sobre el presupuesto del siguiente año.

* Presidente en Politeia Centro de Estudios en Asuntos Públicos AC, correo: *antonio.deharo@politeia.org.mx*

** Colaborador en Politeia Centro de Estudios en Asuntos Públicos, correo: *oscarh.copka@gmail.com*

La finalidad del artículo es describir y analizar el MSD bajo la mirada de su propio objetivo de ser fuente para medir el desempeño de los Pp y servir para la toma de decisiones presupuestarias. Para ello, en este trabajo se exponen los antecedentes del Presupuesto basado en Resultados (PbR), se exponen sus fórmulas y los resultados que tuvo el MSD entre 2015 y 2018, se analiza el índice con base en los criterios de relevancia, representatividad, bajo costo, comparabilidad, con el fin de no generar incentivos perversos en el propio desempeño de los programas.

MARCO CONCEPTUAL DEL MSD

El Presupuesto basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) es el instrumento que diseñó el Gobierno Federal para fomentar una gestión orientada a resultados. Tal y como afirman García López y García Moreno (2010), los modelos de gestión para resultados (GpR) surgen en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo, aparecen como parte de la corriente denominada Nueva Gestión Pública (NGP), que enfatiza la obtención de resultados sobre los procesos. En el contexto de la GpR, tanto la evaluación como el monitoreo son relevantes. La información sobre el desempeño de las políticas públicas permite conocer el cumplimiento de los objetivos. Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015: XXXI) señalan que “las funciones de seguimiento y evaluación son consustanciales a la gestión orientada a resultados porque entregan información sobre el grado de cumplimiento de los resultados y sobre los efectos que tiene la gestión pública en la población”. Una GpR requiere de información continua y confiable sobre los efectos de la acción gubernamental y sus resultados; contar con datos precisos y confiables sobre el avance y desempeño de las políticas públicas que implementa el gobierno.

En México, al igual que en Perú, Chile o Brasil se crearon sistemas de evaluación de desempeño apoyados en la estructuración de un Presupuesto basado en Resultados (PbR). Esto implicó un paso instrumental todavía mayor que la GpR, pues no solo se procuró que la acción pública se orientara a

resultados, sino que el mecanismo debía ser el presupuesto público.¹⁵ Un primer elemento del PbR, fue crear una distribución de los recursos en programas, lo cual se estableció desde el Presupuesto de Egresos de 1998 y entonces todos los recursos se distribuyen por programas, con objetivos, resultados y metas.¹⁶ A partir de 2007, el PbR además utiliza la metodología del marco lógico, la cual ya era utilizada por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo, asimismo organismos de cooperación internacional para el desarrollo como la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID, por sus siglas en inglés). De acuerdo con Robinson (2014: 11), un PbR debería mejorar la capacidad del proceso presupuestario en la priorización del gasto y en la efectividad y eficiencia de los servicios. En este sentido, un PbR debería incorporar un sistema de información o de indicadores que ayude a decidir qué programas merecen mayor prioridad en el destino de los recursos públicos y que permita conocer cuáles programas están efectivamente dando resultados positivos. El MSD debería fungir precisamente como una herramienta dentro del sistema de información que ayude al proceso presupuestario, dando elementos para la priorización del gasto o, por lo menos, marcando cuáles programas están teniendo efectos positivos en la población. El MSD tendría cabida en un sistema de PbR como una herramienta para simplificar la basta información de indicadores, metas y resultados. En cierta medida, esto es lo que se planteó en su documento metodológico, pero que no se materializó en sus fórmulas e implementación, como se analizará en este documento.

¹⁵ Mientras que en países como Nueva Zelanda, Australia o Reino Unido, el enfoque de NGP se instrumentó mediante la disminución de las restricciones normativas para orientar a los gestores públicos hacia resultados con una mayor autonomía en la gestión de las organizaciones (Arellano *et al*, 2004) en América Latina, el enfoque fue hacia la creación de sistemas de planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación con medidas de resultados acordados, estos sistemas en vez de generar mayor autonomía de gestión crearon normas e instrumentos para vigilar que la gestión se orientara a resultados.

¹⁶ México cuenta con una estructura programática en su presupuesto desde 1998, aunque el PbR tal y como se encuentra actualmente formulado tiene su punto de partida en 2006 cuando se publicó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que estableció al Sistema de Evaluación del Desempeño como “[...] el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar, con independencia de otros sistemas, una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”.

El MSD tiene su antecedente en el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño publicado en 2008 en el que se estipuló que:

[...] la información de los resultados en el cumplimiento de los objetivos y metas [de los programas presupuestarios] y la obtenida de las evaluaciones realizadas en los ejercicios fiscales anteriores y en curso, será un elemento a considerar, entre otros derivados de los diversos sistemas o mecanismos de evaluación, para la toma de decisiones para las asignaciones de recursos y la mejora de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional (artículo ÚNICO, fracción IV)

Por lo anterior, la SHCP generó en 2014 el Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD), el cual, de acuerdo con su nota metodológica, es:

[...] el instrumento que consolida y sintetiza la información de desempeño de los Pp. con el fin de promover su vinculación con las decisiones presupuestarias fomentando a su vez un ejercicio eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, a través de la identificación de áreas de oportunidad para la mejora continua de la eficiencia del gasto (SHCP, 2018: 2).

Claramente, su finalidad original y fundacional es que sirviera para la toma de decisiones presupuestarias, aunque también se reconoce que el MSD promoverá el ejercicio eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos.

DESCRIPCIÓN DEL MSD Y PRIMEROS HALLAZGOS

El MSD es un indicador compuesto para valorar el desempeño de los Pp del gasto programable utilizando cinco variables: Ejercicio del Gasto (PEF),¹⁷ Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), Evaluaciones externas del Programa Anual de Evaluación (PAE), Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), y Padrón de beneficiarios incorporado al Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).

¹⁷ Se le llama oficialmente PEF en el documento metodológico de SHCP, si bien es posible confundirse porque esta sigla se utiliza regularmente para abreviar “Presupuesto de Egresos de la Federación”.

En la siguiente cuadro se presentan las variables, la definición que ha planteado la SHCP y lo que ha señalado también la dependencia como “la importancia para el manejo del desempeño”, que es básicamente la justificación conceptual de la inclusión de cada variable en la medición del desempeño, es decir, en la incorporación al índice del MSD.

CUADRO 1. VARIABLES QUE SE INCORPORAN AL MSD

Variable	Definición	Importancia para la mejora del desempeño
Ejercicio del Gasto (PEF)	Considera el ejercicio del gasto en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada Pp durante los últimos dos ejercicios fiscales.	Ejercer los recursos del PEF de conformidad con el monto aprobado en el mismo, denota una planeación efectiva de las necesidades presupuestales para el ejercicio fiscal de que se trate.
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	Considera tres aspectos: a) Calidad en el diseño de la MIR (MIR1) b) Congruencia de la programación de las metas respecto del presupuesto (MIR2) y c) Cumplimiento de las metas de los indicadores (MIR3).	Una mir con una valoración de calidad alta, implica que el Pp ha identificado correctamente la problemática que pretende atender; las acciones a realizar para abordarla; así como los mecanismos para su correcto seguimiento. Adicionalmente, conocer la evolución de las metas en congruencia con las asignaciones en el presupuesto de un ejercicio a otro, permite valorar la pertinencia de la programación de las metas asociadas a cada programa. Finalmente, a partir del seguimiento en el cumplimiento de metas del Pp, es posible establecer una valoración respecto del cumplimiento de las acciones y los resultados del Pp.

Variable	Definición	Importancia para la mejora del desempeño
Ejercicio del Gasto (PEF)	Considera el ejercicio del gasto en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada Pp durante los últimos dos ejercicios fiscales.	Ejercer los recursos del PEF de conformidad con el monto aprobado en el mismo, denota una planeación efectiva de las necesidades presupuestales para el ejercicio fiscal de que se trate.
Evaluaciones externas del Programa Anual de Evaluación (PAE)	Considera los resultados de la última evaluación externa disponible realizada al Pp en el marco del PAE.	Los diversos tipos de evaluaciones externas realizadas a los Pp, permiten conocer aquellos aspectos que requieren atención para mejorar su desempeño.
Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)	Valora el avance de los ASM suscritos por los responsables de los Pp, de conformidad con el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales”.	Es el proceso a partir del cual las dependencias focalizan sus esfuerzos para la mejora continua de los Pp, materializando las recomendaciones de los evaluadores externos. Esta variable refleja el compromiso de los ejecutores de los Pp con este proceso de mejora continua.
Padrón de beneficiarios incorporado al Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G)	Valora el grado de avance que presentan los Pp en relación con la atención de las recomendaciones que se derivan de los “Informes de confronta entre padrones” elaborados a partir de la información registrada en el SIIPP-G, así como la calidad de la información incorporada al Sistema.	Contar con un padrón de beneficiarios con información completa y de calidad, incrementa la transparencia y la rendición de cuentas, asimismo permite realizar un mejor análisis de la focalización de los Pp.

Fuente: SHCP 2018, Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD). Nota Metodológica. Unidad de Evaluación del Desempeño.

Como se puede observar en el cuadro anterior, las variables utilizadas en el MSD corresponden en su mayor parte al cumplimiento de aspectos normativos del Pp, así como a una planeación de los recursos públicos; solo uno de los subíndices MIR c) corresponde efectivamente a valorar si se cumplen los resultados planteados, al menos al nivel de metas. Como se verá más adelante, esta ausencia de su vinculación a resultados es su mayor debilidad.

El índice compuesto del MSD es un promedio ponderado de las cinco variables en la que se ha dado 10% a la variable PEF, 20% a la variable MIR, 25% a la variable PAE, 25% a la variable ASM y 20% a la variable SIIPP-G. El documento metodológico señala que se utilizó un Proceso Analítico Jerárquico (AHP por sus siglas en inglés) para definir la ponderación entre variables. Sin embargo, no explica el proceso que se utilizó en la práctica para definir esos ponderadores como, por ejemplo, la consulta a expertos.

Un primer problema al que se enfrentó la SHCP en el cálculo del MSD es que muchos Pp no contaban con todas las variables. Por lo anterior, la Secretaría generó un cuadro de ponderaciones dependiendo de las variables que consideraba a fin de siempre tener la misma escala del índice, aunque no se contara con información de desempeño en una o más de las variables contempladas. El siguiente cuadro presenta la ponderación que se definió para cada caso en el que no existía una o varias variables.

CUADRO 2. PONDERACIÓN DE VARIABLES SEGÚN EXISTENCIA DE LAS MISMAS

PEF	MIR	PAE	ASM	SIIPP-G	Total
10.0%	20.0%	25.0%	25.0%	20.0%	100%
12.4%	25.0%	31.3%	31.3%	X	100%
13.3%	26.7%	33.3%	X	26.7%	100%
18.2%	36.4%	45.4%	X	X	100%
20.0%	40.0%	X	X	40.0%	100%
33.3%	66.7%	X	X	X	100%
18.0%	36.0%	X	46.0%	X	100%
13.0%	27.0%	X	33.0%	27.0%	100%
100%	X	X	X	X	100%

Fuente: SHCP 2018, Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD). Nota Metodológica. Unidad de Evaluación del Desempeño

Como se puede observar en el siguiente cuadro, la diversidad de variantes del número de variables consideradas en el índice fue muy alta. En 2013 hubo 264 Pp que solo se valoraron con la variable PEF y hubo una clasificación adicional de exención en 2014. Los 4 últimos años ya fueron más consistentes pues las variables utilizadas fueron las mismas, aunque en diferentes combinaciones. En 2018 solo 101 programas de los 580 valorados utilizó las cinco variables, lo que representó solamente un 17% de programas comparables en su totalidad por el índice, como se observa en el cuadro 3.

CUADRO 3. NÚMERO DE PP CON ÍNDICE DEL MSD
POR TIPO DE ESTIMACIÓN Y CICLO FISCAL

Variables incluidas por medición del MSD de los Programa	Programas valorados						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
PEF	264	0	0	0	0	0	264
PEF-MIR	376	334	469	314	295	250	2,038
PEF-MIR/EXENTO	0	238	0	0	0	0	238
PEF-MIR/EXENTO-PAE	0	1	0	0	0	0	1
PEF-MIR-ASM	9	10	37	38	20	18	132
PEF-MIR-ASM-SIIPPG	4	4	6	14	4	0	32
PEF-MIR-PAE	51	61	64	56	36	34	302
PEF-MIR-PAE-ASM	146	37	48	72	119	158	580
PEF-MIR-PAE-ASM-SIIPPG	50	83	82	57	88	101	461
PEF-MIR-PAE-SIIPPG	9	24	34	20	7	10	104
PEF-MIR-SIIPPG	7	52	28	11	8	9	115
PEF-PAE-ASM	2	0	0	0	0	0	2

Fuente: elaboración propia con base en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos, con la búsqueda “Modelo Sintético de Información del Desempeño” (consultada el 17 de junio de 2019).

Por otra parte, para facilitar la presentación de resultados, la SHCP generó una escala de valoración para categorizar los resultados del índice MSD. La escala va del 1 al 5, donde cinco es la calificación correspondiente al máximo desem-

peño y uno a la mínima (véase cuadro 4). No existe en la nota metodológica una explicación de por qué se decidieron esos puntos de corte.¹⁸

CUADRO 4. VALORACIÓN CUALITATIVA DEL MSD

Rango del valor en el MSD	Valoración	Categoría de Desempeño General
[4.6 – 5.0)	5	Alto
[3.8 – 4.6)	4	Medio alto
[2.6 – 3.8)	3	Medio
[1.6 – 2.6)	2	Medio bajo
[0.0 – 1.6)	1	Bajo

Fuente: SHCP 2018, Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD). Nota Metodológica. Unidad de Evaluación del Desempeño.

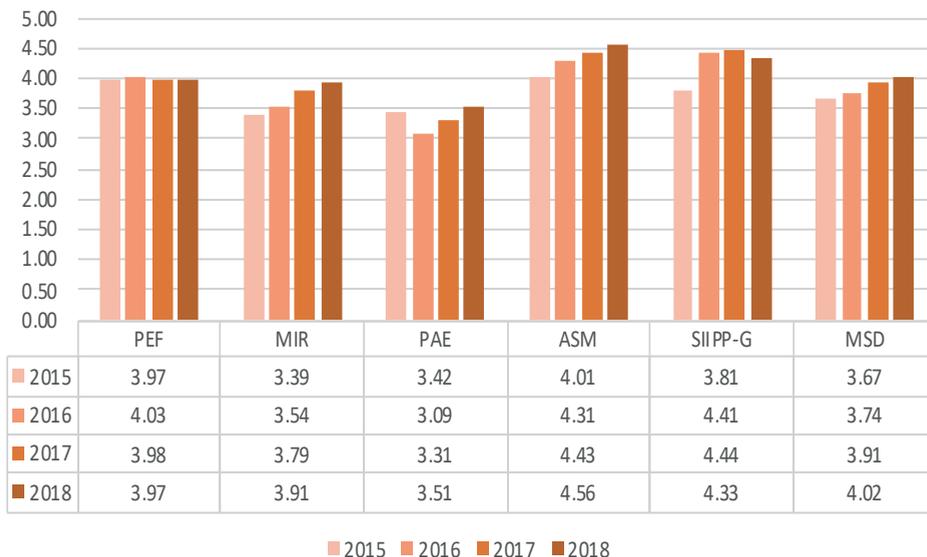
Con base en los valores disponibles en datos abiertos del MSD se calcularon los valores por variable y del índice completo para los años 2015 al 2018, en los que ya se mantuvo más estable el número de variables consideradas en las estimaciones. En la siguiente gráfica se observa que el promedio de la variable PEF se mantuvo prácticamente constante durante los cuatro años, mientras que el promedio de la variable MIR tuvo un crecimiento constante, muy probablemente reflejando la mejora de las matrices con base en las recomendaciones del Coneval y la SHCP.¹⁹ En el caso de la variable PAE se observa que el nivel promedio es más bajo que en el resto, aunque también tuvo un comportamiento creciente a partir de 2016. El promedio de la variable ASM creció durante los cuatro años, con lo cual se infiere que los Pp tuvieron un menor porcentaje de aspectos susceptibles de mejora por atender hacia el final de la administración.

¹⁸ Para mayores detalles respecto a las fórmulas, descripción de variables y subvariables, así como las fuentes de información, consultar el *Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD). Nota Metodológica. Unidad de Evaluación del Desempeño*, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaborado en 2018.

¹⁹ No se tiene el desglose por subvariables de la Variable MIR, pero al observar algunos reportes por dependencia publicados en la página de la SHCP se observa que en una gran mayoría solo se valora la primera subvariable que mide la calidad de la matriz de indicadores para resultados.

En el caso de las variables SIIPP-G se observó un incremento sustantivo en 2016, pero luego mantuvo constante. Debido al incremento de por lo menos tres de las variables durante los años analizados, el indicador compuesto también creció en promedio en el periodo, como se observa en la figura.

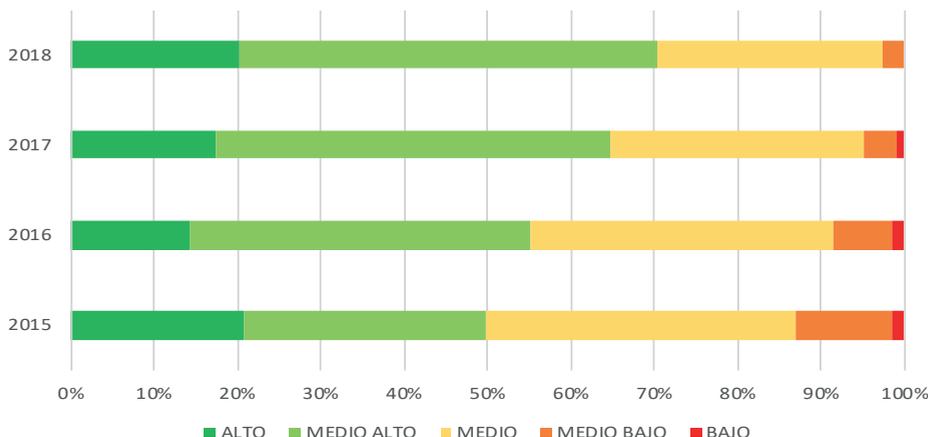
GRÁFICA 1. VALORES DE LAS VARIABLES DEL MSD
POR CICLO FISCAL DE LOS PP DE RAMOS ADMINISTRATIVOS



Fuente: Elaboración propia con base en Datos Abiertos del MSD, disponibles en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos, con la búsqueda “Modelo Sintético de Información del Desempeño” (consultada el 17 de junio de 2019).

La gráfica 2 muestra la distribución porcentual de los desempeños por Programa. Igualmente se observa un incremento en el porcentaje de desempeños altos y una disminución de los bajos de forma constante.

GRÁFICA 2. DISTRIBUCIÓN DE DESEMPEÑOS POR VARIABLE DE LOS PP DE RAMOS ADMINISTRATIVOS EN 2018



Fuente: Elaboración propia con base en Datos Abiertos del MSD, disponibles en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos, con la búsqueda “Modelo Sintético de Información del Desempeño” (consultada el 17 de junio de 2019).

Como puede observarse en la gráfica 3, la distribución de desempeños es muy diferente al compararse variable por variable. El valor promedio de los Pp de la variable PAE es la menor de todas las variables.

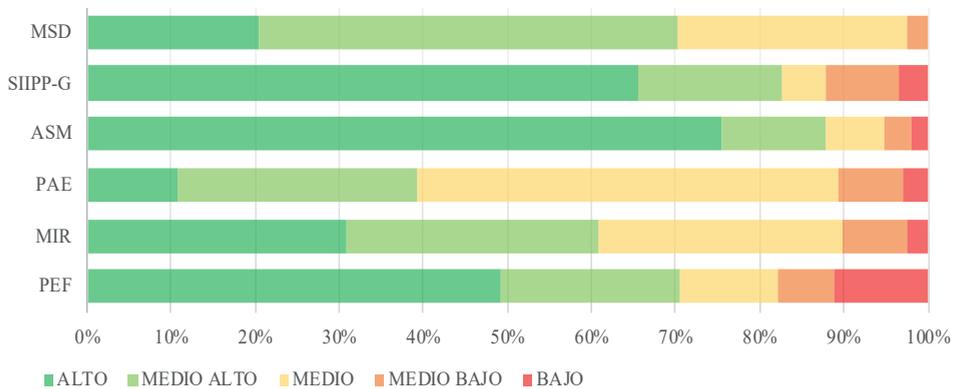
GRÁFICA 3. VALORES DE LAS VARIABLES DEL MSD DE LOS PP DE RAMOS ADMINISTRATIVOS EN 2018



Fuente: Elaboración propia con base en Datos Abiertos del MSD, disponibles en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos, con la búsqueda “Modelo Sintético de Información del Desempeño” (consultada el 17 de junio de 2019).

Si se analiza la distribución de desempeño por variable, se observa que son muy disímolas las distribuciones. En la variable PAE, se observa, por ejemplo, que el porcentaje de Pp que está en los niveles superiores es menos del 40%, siendo que en las demás variables el porcentaje supera el 60%. Un dato interesante es que aun cuando hay Pp con desempeños bajos en algunas variables, cuando se genera el MSD, los efectos se contrarrestan y no hay Pp con desempeños bajos.

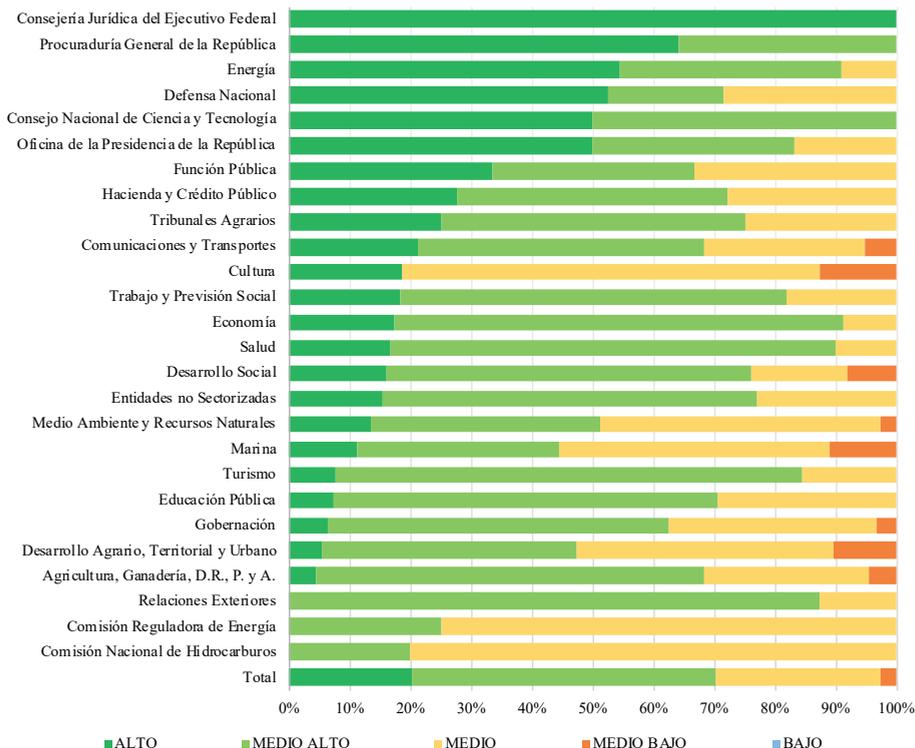
GRÁFICA 4. DISTRIBUCIÓN DE DESEMPEÑOS POR VARIABLE DE LOS PP DE RAMOS ADMINISTRATIVOS EN 2018



Fuente: Elaboración propia con base en Datos Abiertos del MSD, disponibles en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos, con la búsqueda “Modelo Sintético de Información del Desempeño” (consultada el 17 de junio de 2019).

En la Gráfica 5 se presenta la distribución por desempeño de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Se observa que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Energía son las entidades con mayor porcentaje de programas con alto desempeño; por el contrario, dentro de las entidades con menor proporción de programas con alto desempeño están algunas comisiones de reciente creación, pero también algunas dependencias con programas sociales como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano o la Secretaría de Educación Pública.

GRÁFICA 5. DISTRIBUCIÓN DE Pp POR CLASIFICACIÓN DE DESEMPEÑO DEL ÍNDICE MSD EN EL CICLO FISCAL 2018 POR UNIDAD RESPONSABLE



Fuente: Elaboración propia con base en Datos Abiertos del MSD, disponibles en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos, con la búsqueda “Modelo Sintético de Información del Desempeño” (consultada el 17 de junio de 2019).

Un problema básico que tiene el MSD es que sus valores son difícilmente comparables, puesto que los Pp son de diversas características y, por lo tanto, tienen diferentes variables incluidas en la valoración particular. Como se mostrará más adelante, el hecho de incluir la variable PAE (Evaluación) afecta en lo general el desempeño, pues en esta variable se contabilizan los reactivos positivos de las evaluaciones externas, los cuales son difíciles de cumplir en su totalidad. A continuación, se analizará el MSD con base en 5 criterios.

ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN DEL MSD

Marc Robinson (2014) señala que los indicadores de desempeño deben cumplir los criterios de relevancia, representatividad, ser de bajo costo, comparabilidad y minimización de efectos perversos; lo explica en el cuadro 5.

CUADRO 5. CRITERIOS PARA SELECCIONAR INDICADORES
O ÍNDICES DE DESEMPEÑO

Relevancia	Un indicador tiene <i>relevancia</i> cuando el aspecto del desempeño que pretende medir es importante para los objetivos de sus usuarios.
Representatividad	Un indicador tiene <i>representatividad</i> en la medida en que logra medir una dimensión de desempeño específica. Un indicador será más representativo cuando menos varíe por razones no atribuibles al desempeño, tales como la incertidumbre estadística y el impacto de factores externos sobre los que no se puede ejercer control.
Bajo costo	Un indicador es <i>efectivo en términos de costo</i> si los beneficios de usarlo superan los costos de recolección, procesamiento y verificación
Comparabilidad	Un indicador <i>comparable</i> es el utilizado por proveedores de servicios similares o por la misma organización en el pasado. La comparabilidad al paso del tiempo resulta conveniente porque al seguir usando los mismos indicadores del pasado se pueden identificar anticipadamente aquellas tendencias que resultarían imposibles de detectar si se hubieran modificado las medidas de desempeño.
Minimizar efectos perversos	Los <i>efectos perversos</i> son las consecuencias adversas de las medidas de desempeño, cuando se consideran solo algunos aspectos del resultado.

Fuente: Robinson, Marc (2014: 27). Elaboración de presupuestos basados en resultados. Materiales de Capacitación CLEAR. CLEAR.

Bajo el marco de referencia de Robinson, el índice compuesto MSD debería también cumplir los cinco criterios mencionados, de ello depende que pueda usarse en la toma de decisiones sobre presupuesto y mejora de la gestión pública.

El criterio de *relevancia* es el más importante, la pregunta básica aquí es si el MSD efectivamente mide el desempeño de los Pp, en el sentido de que puedan tomarse decisiones presupuestarias con éste. El MSD contempla cinco variables en su formulación: PEF, MIR, PAE, ASM y SIIPP-G, las cuales no están claramente relacionadas con los resultados efectivos del Pp; cada una mide el cumplimiento o la aproximación hacia un comportamiento deseable de la gestión del Pp, pero no sus resultados en sí. Para poder analizar esto de forma más clara se presenta el siguiente cuadro en la que se muestran los casos extremos para cada variable, en el caso de la variable MIR se divide en sus tres subvariables.

CUADRO 6. COMPARACIÓN DE CASOS EXTREMOS EN LAS VARIABLES DEL MSD

Variable	Caso en el que la variable tendría un valor de 1 (Mínimo)	Caso en el que la variable tendría un valor de 5 (Máximo)
PEF (10% del MSD)	El Pp ejerció el 19.9% o menos del Presupuesto aprobado en este ejercicio y en el del año pasado.	El Pp ejerció entre el 90% y el 110% del Presupuesto aprobado en este ejercicio y en el del año pasado.
MIR1 (6.67% del MSD)	El Pp tuvo menos del 50% de cumplimiento de las características de calidad en el diseño de la MIR según el Coneval o la SHCP.	El Pp tuvo más del 85 de cumplimiento de las características de calidad en el diseño de la MIR según el Coneval o la SHCP.
MIR2 (6.67% del MSD)	El Pp tiene para el ejercicio fiscal analizado una meta modificada 20% menor a la meta alcanzada del ejercicio fiscal anterior en el indicador de Propósito, suponiendo el mismo presupuesto que el año anterior.	El Pp tiene para el ejercicio fiscal analizado una meta modificada igual la meta alcanzada del ejercicio fiscal anterior en el indicador de Propósito, suponiendo el mismo presupuesto que el año anterior.
MIR3 (6.67% del MSD)	El Pp cumplió solo al 10% la meta modificada del ejercicio fiscal para el indicador de Propósito o superó la meta en más de un 90%.	El Pp cumplió solo al 95% la meta establecida para el indicador de Propósito o la superó en no más del 5%.

Variable	Caso en el que la variable tendría un valor de 1 (Mínimo)	Caso en el que la variable tendría un valor de 5 (Máximo)
PAE (25% del MSD)	El Pp tuvo 10% o menos de puntaje en la valoración de la Evaluación Específica de Desempeño o la que se haya aplicado en el año.	El Pp tuvo 95% o más de puntaje en la valoración de la Evaluación Específica de Desempeño o la que se haya aplicado en el año.
ASM (25% del MSD)	El Pp lleva un avance menor al 25% en el cumplimiento de los ASM.	El Pp lleva un avance mayor al 95% en el cumplimiento de los ASM.
SIIPP-G (20% del MSD)	El Pp tiene una valoración menor al 60% de cumplimiento de los criterios establecidos de recomendaciones atendidas e integración de campos prioritarios.	El Pp tiene una valoración mayor al 90% de cumplimiento de los criterios establecidos de recomendaciones atendidas e integración de campos prioritarios.

Fuente: Elaboración propia, con base en SHCP 2018, Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD). Nota Metodológica. Unidad de Evaluación del Desempeño.

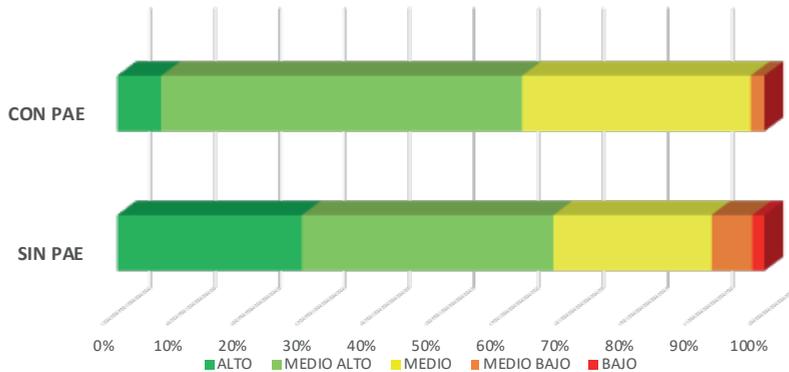
Dado el objetivo del MSD, para que el índice sea relevante, sus variables debieran medir el desempeño en términos de resultados para que esto permitiera procurar mayores recursos a los programas o, por lo menos, que no se recortara su presupuesto. Al revisar las variables, sus conceptos y puntajes, se observa que solo en la variable MIR3 se contemplan los resultados que efectivamente tuvo el Pp durante el ejercicio en curso, lo que representa el 6.67% del índice. Esta es la única variable que incorpora información del indicador a nivel de Propósito, que es cómo se miden los resultados de las intervenciones públicas. Sin embargo, incluso esta variable tiene un problema de incentivos pues castiga a quien obtenga resultados mayores al 105% de la meta; esto promueve la correcta planeación más que el desempeño en términos de resultados. Por ejemplo, en el Programa Atención a la Salud se tiene el indicador de “Porcentaje de egresos hospitalarios por mejoría y curación”, el cual tenía una meta planeada de 93.10%, con respecto al total de personas ingresadas al sector salud. Si el Pp hubiera logrado más de un 98% de casos con egresos por mejoría y curación, el Pp hubiera tenido una peor calificación de desempeño; es decir, castiga el desempeño favorable excesivo, lo que puede también interpretarse como una excesiva ponderación a la planeación de metas.

Las variables están más relacionadas con el aspecto secundario del objetivo del MSD, que según su párrafo inicial es que a su vez fomente “un ejercicio eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos”. En este aspecto, efectivamente, los indicadores están aportando elementos para que el gasto público aplicado en los Pp sea eficiente y transparente; bajo los siguientes supuestos implícitos del MSD: 1) que el Pp planea correctamente el uso de recursos, 2) que no sobrepasa ni queda corto en sus metas, 3) que tiene una MIR bien diseñada, 4) que atiende los aspectos susceptibles de mejora y 5) que tiene sus padrones con todos los criterios cumplidos. Esto también tendría su propio debate tanto en términos conceptuales como en cuanto a las variables y ponderadores que se utilizan en el MSD; pero lo que por ahora es importante subrayar es que el MSD no mide el desempeño de los Pp en términos de resultados, que es el objetivo básico señalado en la nota conceptual del MSD.

Por otra parte, otro criterio que debiera cumplir el MSD es que sea indicador *representativo*; en este caso sería que cada valor del MSD fuera representativo del propio Pp, lo cual sí se cumple, pues corresponden a registros administrativos del mismo Pp y no usa fuentes estadísticas externas, como encuestas o algo similar. Es de *bajo costo*, pues toda la información que se utiliza en el MSD es accesible para la SHCP o por otros registros de fácil acceso.

En cuanto a *comparabilidad*, el MSD tiene una metodología bien definida que se ha mantenido desde 2015 hasta 2018 de forma constante; en principio, los valores de los Pp en el MSD pueden ser comparados entre sí (entre programas) y entre años pues son de la misma escala. Sin embargo, como ya se mencionó, la valoración de los Pp depende mucho de las variables que se midan en cada programa, por ello lo correcto es que solo se comparen los programas que tengan las mismas variables. En la siguiente gráfica se puede ver que los niveles de desempeño difieren sustantivamente cuando se considera la variable PAE. Aproximadamente un 7% de los Pp que tienen PAE tienen un desempeño Alto, mientras que en el grupo de Pp que no tienen PAE el porcentaje es poco menos del 30%. Por otra parte, es interesante notar que el porcentaje de Pp con desempeño bajo y medio bajo también son mayores en los que se considera la variable PAE; por lo que pareciera ser que el hecho de que los Pp se evalúen mejora otras dimensiones, como la definición de metas e indicadores en la MIR en los años futuros.

GRÁFICA 6. DISTRIBUCIÓN DE DESEMPEÑOS EN EL CICLO FISCAL 2018 POR UNIDAD RESPONSABLE CONSIDERANDO LA EXISTENCIA DE LA VARIABLE PAE.



Fuente: Elaboración propia con base en Datos Abiertos del MSD, disponibles en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos, con la búsqueda “Modelo Sintético de Información del Desempeño” (consultada el 17 de junio de 2019).

Con respecto a la misma variable PAE, también debe advertirse que la comparabilidad entre años de un mismo Pp debe cuestionarse pues la fórmula considera cualquier tipo de evaluación. Por ejemplo, un Pp pudo haber tenido una Evaluación Específica de Desempeño (EED) con una calificación alta en un año, pues los criterios de evaluación son sencillos de cumplir, mientras que en otro año pudo haber tenido una evaluación de procesos con una calificación baja, siendo que el desempeño general del Pp realmente no cambió. Finalmente, debemos concluir que, en estricto sentido, no son comparables las mediciones del MSD de un mismo Pp entre años, ni tampoco entre Pp si es que tuvieron diferentes tipos de evaluación.

En cuanto a la *minimización de efectos perversos*, como ya se mencionó anteriormente, el MSD puede provocar que los Pp no se esfuercen en cubrir metas de resultados superiores al 5%, pues le haría bajar su calificación de la subvariable MIR3; pero quizás este no sea el efecto más dañino, lo preocupante es que al priorizarse la planeación y el cumplimiento de normas sobre los resultados se motiva o incentiva la sobre-simplificación de las MIR para tener indicadores de Propósito manejables por las mismas dependencias. También es de advertir que, en la variable de ASM, el MSD puede provocar

un efecto perverso de no aceptar recomendaciones de ASM que no puedan cubrirse en un tiempo relativamente corto, esto implicaría afectar la calificación en el MSD.

REFLEXIONES FINALES

El MSD se diseñó como un sistema global de monitoreo de la gestión de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal; a pesar de haberse creado con la finalidad de retroalimentar la toma de decisiones presupuestarias basada en los desempeños de los Programas; esto es prácticamente imposible puesto que no tienen suficiente peso las variables que miden los indicadores de Propósito. El MSD mide de forma adecuada la gestión de los programas en cuanto a planeación, ejecución, seguimiento de recomendaciones y transparencia; pero no es una herramienta que mida el desempeño en términos de resultados, por lo tanto, no es factible tomar decisiones presupuestarias basadas en el modelo; lo que lleva a que el mismo término de Presupuesto basado en Resultados se ponga en tela de juicio. Por otra parte, el MSD no es un índice adecuado con relación a los criterios de comparabilidad y minimización de los efectos perversos. El modelo genera valores para todos los Pp, pero los índices y los desempeños no son estrictamente comparables puesto que se utilizan variables y ponderaciones diferentes para cada caso. Este tipo de índices genera naturalmente una competencia entre instituciones y programas, pero tal y como está planteado se tienen incentivos perversos que promueven la simplificación de indicadores y metas y el no aceptar recomendaciones que puedan incumplirse en la variable ASM.

REFERENCIAS

Arellano, D.; Ramón, J.; Ramírez, J.; y Rojano, A. (2004). “La nueva gestión pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México”. En *Más allá de la reinención del Gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuesto por resultados en América Latina*,

- pp. 155-264, México: Cámara de Diputados / Centro de Investigación y Docencia Económicas / Miguel Ángel Porrúa.
- Consejo Nacional de Armonización Contable. (2009). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, *Diario Oficial de la Federación* (publicado: 9 de febrero de 2009). Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5123939&fecha=09/12/2009
- Kaufmann, J.; Sanginés, M.; y García, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del 2006*. (2006). Diario Oficial de la Federación (publicado 30 de marzo). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_061120.pdf.
- Robinson, Marc. (2014). *Elaboración de presupuestos basados en resultados*, Materiales de Capacitación CLEAR. CLEAR.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD)*. Nota Metodológica, México: SHCP: Unidad de Evaluación del Desempeño.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s/f). *Transparencia Presupuestaria. Observatorio de Gastos*. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES FEDERALES Y ESTATALES VISTA POR LOS CIUDADANOS

CAROLA CONDE BONFIL*

INTRODUCCIÓN

La evaluación externa de programas federales sujetos a reglas de operación se empezó a realizar de manera sistemática y generalizada desde 2000 cuando se ordena en los presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) en 1999, pero existen antecedentes desde los sesenta cuando se efectuaron algunos estudios parciales de programas gubernamentales y en los noventa, con la evaluación de algunos programas específicos.

Las actuales evaluaciones podrían considerarse una situación en la que un Poder (el Legislativo, como representante de los ciudadanos o de la Nación) exige a otro (el Ejecutivo) que le rinda cuentas acerca de la forma en que ejerció el presupuesto federal asignado, los beneficios que logró en la población objetivo y el impacto que alcanzó en las condiciones que el programa pretende superar con su intervención.

En teoría, este modelo sugiere que los representantes de los ciudadanos exigen la rendición de cuentas. El Ejecutivo cumpliría así con la característica de *responsividad* (*answerability*, que es la obligación de rendir cuentas a un supe-

* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, correo electrónico: carola_conde@hotmail.com.

rior o a quien tiene la capacidad de exigir la RC (rendición de cuentas) facilitando la información para que el Legislativo practique la otra característica de la rendición de cuentas (*enforcement*²⁰) en la medida en que esas evaluaciones le son útiles para apoyar, modificar o suspender una acción del Ejecutivo: los programas federales.

Al revisar los informes disponibles, parecería haber un gran avance en las evaluaciones de los programas gubernamentales en México; sin embargo, una mirada un poco más detallada permite encontrar varias áreas en las que es posible mejorar y –si observamos este proceso al interior del país– descubrimos que ha sido muy heterogéneo y, después de casi dos décadas, muy diferenciado. Por ello, en el presente artículo se intenta revisar el progreso registrado en el marco jurídico y la creación de instancias específicas para el desarrollo social y para las evaluaciones a programas gubernamentales tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas en México, de 2004 a 2020, con el objetivo de revisar lo logrado hasta la fecha y analizar si existe transparencia y rendición de cuentas de las evaluaciones a programas gubernamentales en México.

La investigación se centró en la información disponible en Internet para basarnos en lo que cualquier ciudadano puede encontrar, pero tiene como limitante la falta de actualización de algunos portales de los gobiernos estatales y la heterogeneidad de la información o su ausencia. Se concluye que hay avances importantes con respecto a una década atrás, pero aún no son una forma de rendición de cuentas.

EL ÁMBITO FEDERAL

En 2004 se publicó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS),²¹ la cual tiene entre sus objetivos los de garantizar “el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social” y “establecer

²⁰ Obligatoriedad legal y capacidad que tienen los que ejercen la RC para aplicar sanciones a aquellos que no satisfacen sus demandas.

²¹ Ha sido reformada en siete ocasiones por lo que haremos referencia a la última reforma publicada (2018).

mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social” (Ley General de Desarrollo Social: 1).

Asimismo, creó la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS) con una visión integral de la política social (Ley General de Desarrollo Social: 4-9) y un Sistema Nacional de Desarrollo Social que es “un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; (*sic*) federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado” (Ley General de Desarrollo Social: 9).

El Título Quinto de la LGDS contiene un capítulo dedicado a la evaluación de la política de desarrollo social la cual está a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y “tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente” (Ley General de Desarrollo Social: 16).

La política de desarrollo social se debe sujetar a los principios de libertad; justicia distributiva; solidaridad; integralidad; participación social; sustentabilidad; respeto a la diversidad; libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades; transparencia y perspectiva de género (Ley General de Desarrollo Social: 2).

La LGDS ordenó constituir e instalar diversas instancias (el Coneval, la Comisión Nacional, la Comisión Intersecretarial y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social). El decreto por el que se regula el Coneval se publicó en 2005 y estipula que es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión (Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: 1), que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad (Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: 1).

Desde 2007, cada año el Coneval y las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP) publican el Programa Anual de

Evaluación (PAE)²² especificando los programas que deberán ser evaluados, el tipo de evaluación que debe realizarse a cada uno de ellos, las fechas en que deben entregarse los resultados y la institución que debe coordinar la evaluación. A partir de 2016, la SFP ya no interviene en su formulación ni en la coordinación de evaluaciones.

Según la información disponible en el portal del Coneval, hasta el 20 de agosto de 2020 había 4 507 documentos de evaluaciones pero la gran mayoría no son propiamente evaluaciones (fichas de monitoreo de las evaluaciones específicas de desempeño, informes completos, informes ejecutivos, opiniones de la dependencia y diagnósticos, pues muchas solo contienen la información presentada por el propio programa o, cuando se trata de evaluadores externos, son solo valoraciones de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño [SED] proporcionada por la propia dependencia o entidad).

Las evaluaciones de consistencia y resultados se han hecho cada cinco años (2007, 2012 y 2017) a la totalidad de programas (por lo que son las de mayor número) y le siguen las de diseño que deben aplicarse a los programas nuevos durante el primer año de operación o a los que son resultado de fusiones o divisiones.

Es importante señalar que, en un principio, las evaluaciones se ordenaron solo para los programas sujetos a reglas de operación, que son: “aquellos ejecutados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) que destinan recursos fiscales del gobierno federal a beneficiarios –por medio de subsidios o transferencias en efectivo o en especie o mediante la prestación de servicios–” (Conde, 2008: 254).

Como se aprecia en el cuadro 1, la gran mayoría de las evaluaciones corresponde a las modalidades S (sujetos a reglas de operación) y U (Otros subsidios no sujetos a reglas de operación) y a las acciones (modalidades B y E) del gobierno federal, pero en el portal del Coneval hay 349 evaluaciones de otras modalidades presupuestarias (más 169 que no pueden asignarse) y muchos de los programas de esas modalidades son coordinados por la SHCP, por lo que no aparecen en este conteo.

²² De forma oficial, solo en 2009 y 2017 se han hecho modificaciones a los PAE. En la práctica no siempre se ha cumplido con las evaluaciones ordenadas o con las fechas de entrega.

CUADRO 1. MODALIDADES DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS
EVALUADOS 2007-2020

Año	Total	Programas		Acciones		Evaluados, pero no definidos por el Coneval						
		S	U	B	E	F	G	I	K	N	P	R
Total	1373	567	239	13	205	33	33	196	32	3	50	2
2007	117	108	2	1	2	3	1					
2008	45	35	7			2	1					
2009	61	37	13	1	9	1						
2010	38	11	9	1	6	2	4				4	1
2011	210	114	60	2	17	3	5	2			7	
2012	297	105	86	5	90	4	2			1	3	1
2013	59	9	5		16	3	2		16		8	
2014	18	6	2		4	1			4		1	
2015	98	33	11	1	22	6	6		7	1	11	
2016	156	36	9		23	7	6	64	3	1	7	
2017	200	61	20		9	1	4	96	2		7	
2018	48	2	1	2	5		4	34			2	
2019	26	10	14		2							

S: Sujetos a reglas de operación; U: Otros subsidios; B: Provisión de bienes públicos; E: Prestación de servicios públicos; F: Promoción y fomento; G: Regulación y supervisión; I: Gasto federalizado; K: Proyectos de inversión; N: Desastres naturales; P: Plameación; seguimiento y evaluación de políticas públicas y R: Específicos.

Nota: Durante esos años hubo cinco evaluaciones estratégicas y una de impacto reportadas por el Coneval que están incluídas, pero están excluídos 141 ndiagnósticos, 651 específicas de desempeño, 841 fichas de monitoreo, así como 98 integrales, 49 con no aplica y 22 no disponible porque no pueden asignarse a alguna modalidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Coneval, archivo zip disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeResultados.aspx> (consulta: 10/09/2020).

Además de estas evaluaciones, los programas pueden contratar otras evaluaciones o estudios (también las evaluaciones complementarias), pero sus resultados no se incluyen en el portal del Coneval ni en el de la dependencia o entidad contratante, aunque en los PAE se indique: “Las dependencias y entidades deberán publicar en sus portales de Internet todas las evaluaciones, estudios y encuestas, que con cargo a recursos fiscales se hayan realizado, aun cuando no sean parte del PAE” (SHCP y Coneval, 2017, numeral 10, 9).

Adicional a la dificultad de consultar las evaluaciones en portales diferentes y organizados en forma distinta, las evaluaciones no son estrictamente comparables ya que, como se aprecia en la Figura 1, los términos de referencia aplicados dependen de si aquellas son coordinadas por el Coneval o por la SHCP.

FIGURA 1. COMPARACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA DEL CONEVAL Y LA SHCP (DISEÑO Y CONSISTENCIA Y RESULTADOS)

Evaluación de diseño			
Coneval		SHCP	
Total	30	Total	24
Justificación de la creación del diseño del programa	3	Justificación de la creación o modificación sustancial del diseño del programa presupuestario (Pp)	4
Contribución a las metas y objetivos nacionales	3	Contribución del Pp a las metas nacionales y planeación orientada a resultados	3
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	6	Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo	5
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	3		
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	11	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	11
Presupuesto y rendición de cuentas	3		
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	1	Complementariedades y coincidencias con otros Pp	1
Evaluación de consistencia y resultados			
Coneval		SHCP (con módulo completo de Diseño)	
Total	51	Total	57
Diseño	13	Justificación de la creación o modificación sustancial del diseño del Pp	4
Planeación y orientación a resultados	9	Contribución del Pp a las metas nacionales	3
Cobertura y focalización	3	Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo	2
Operación	17	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	11
Percepción de la población atendida	1	Complementariedades o coincidencias con otros Pp	1
Medición de resultados	8	Planeación estratégica y orientación a resultados	9
		Cobertura y focalización	3
		Operación	17
		Percepción de la población o área de enfoque atendida	1
		Medición de resultados	6

Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (s/f) y la SHCP (2018)

En las evaluaciones de procesos no hay preguntas predefinidas, pero existen importantes diferencias en el contenido de los informes finales y el número de anexos solicitados.

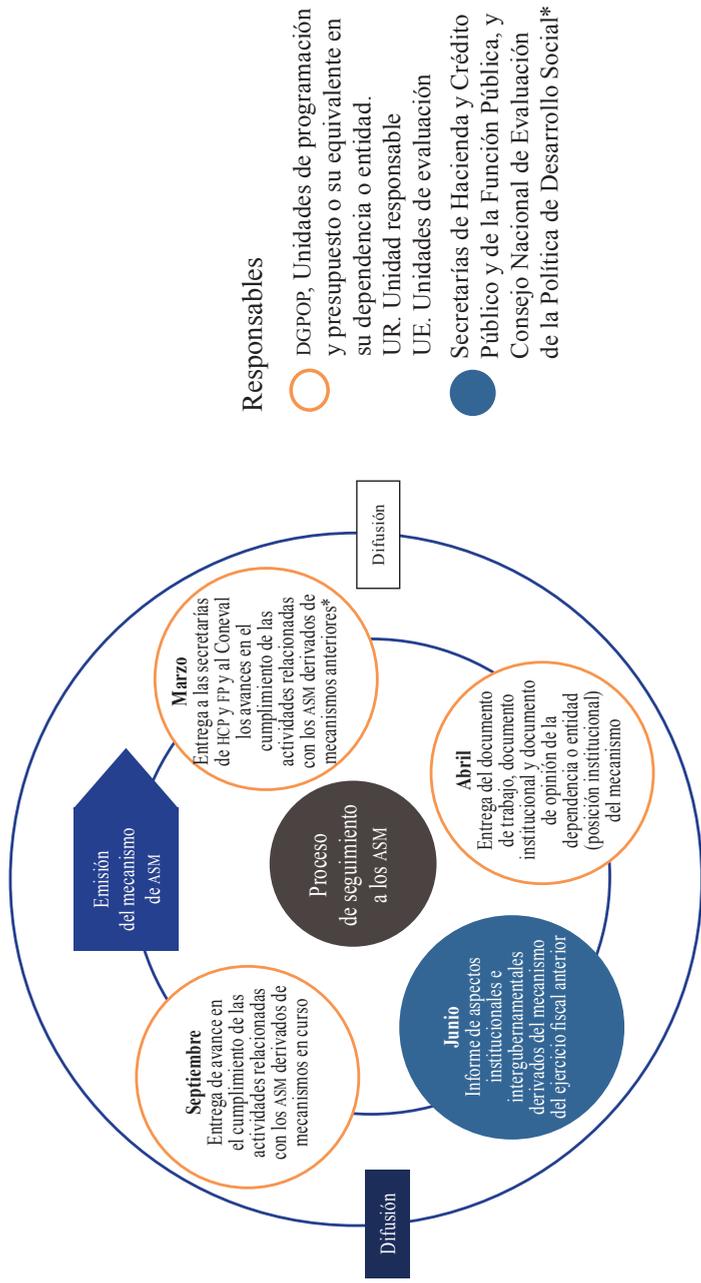
Un último punto por considerar son los aspectos susceptibles de mejora (ASM) que son los compromisos que adquieren los programas evaluados y las instituciones responsables de su operación, para mejorar o corregir el diseño o implementación de aquellos, con el fin de lograr mayor impacto o contribuir de mejor forma a la solución del problema que atienden. Una vez que se recibe el informe final de cada evaluación, debe presentarse un documento de opinión o posición institucional acerca de las recomendaciones recibidas y en ese momento algunas no son aceptadas ni se convierten en ASM (a veces solo se desechan con el argumento de la unidad responsable de que no son viables); de las que sí se registran, la institución debe definir cómo va a atenderlas y en qué plazo, pero aquí de nuevo algunos se cancelan sin que los ciudadanos (o los evaluadores) puedan saber los motivos de tal decisión (véase la Figura 2).

Sin embargo, hay dependencias y entidad que nunca han realizado compromisos de mejora,²³ a pesar de haberse efectuado diversas evaluaciones a los programas a su cargo.

Detrás de estas evaluaciones subyace la incorporación de la gestión para resultados, el presupuesto por resultados y la metodología del sistema de marco lógico por lo que las evaluaciones son aún más relevantes para conocer si se está logrando resolver el problema para el cual se han creado los programas gubernamentales; si los beneficios llegan a quienes en realidad los necesitan; si los programas no se usan de forma condicionada o para beneficio político; si la obra pública se usa y recibe mantenimiento, y si se están logrando efectos e impacto en la población objetivo o en el área de atención de cada uno de ellos.

²³ El portal del Coneval contiene los informes de evaluación que se indican entre paréntesis, pero ninguna de estas instituciones tiene reportados ASM en los informes de dicha dependencia: las secretarías de Relaciones Exteriores (22) y de Comunicaciones y Transportes (13), la Comisión Federal de Electricidad (15), el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (8), los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (4), el Servicio de Administración Tributaria (3), la Procuraduría Federal del Consumidor (3), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (3), así como otras cuatro con un programa evaluado en cada caso.

FIGURA 2. PROCESO PARA EL SEGUIMIENTO A LOS ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA DERIVADOS DE LOS INFORMES Y EVALUACIONES EXTERNAS DE LOS PROGRAMAS FEDERALES



La difusión debe hacerse a través de las páginas de Internet.

* Desde 2016 ya no interviene la Secretaría de la Función Pública.

Fuente: SHCP (2015)

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El progreso al interior del país es, por lo general, aún menor. En la mayoría de las entidades existe una secretaría dedicada exclusivamente al desarrollo o bienestar social excepto Tlaxcala (la Secretaría de Planeación y Finanzas tiene algunas convocatorias relacionadas) y otros dos estados que combinan el desarrollo social con otros rubros (en Baja California Sur funciona la Secretaría del Trabajo y Desarrollo Social y en San Luis Potosí, la Secretaría de Desarrollo Social y Regional).

En la promulgación de la Ley de Desarrollo Social (LDS) estatal también hay grandes diferencias pues la de Nayarit apenas se promulgó en 2020 (16 años después de la LGDS) y para Yucatán y Sinaloa no hay ningún indicio de que se haya promulgado. En el extremo opuesto destaca la hoy Ciudad de México ya que la LDS para el Distrito Federal se promulgó el 23 de mayo de 2000, es decir, cuatro años antes que la LGDS (véase el cuadro 2).

CUADRO 2. APROBACIÓN DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL

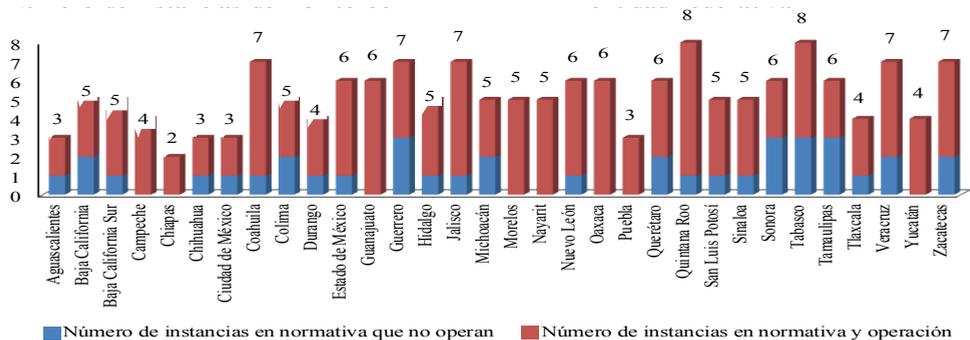
Año	Entidades
2000	Ciudad de México
2004	Guerrero, Ley General de Desarrollo Social , Tamaulipas, Jalisco, Estado de México
2005	Durango, Sonora
2006	Guanajuato, Tabasco, Nuevo León, Puebla, Hidalgo
2007	Michoacán, Quintana Roo, Chihuahua, Campeche
2008	San Luis Potosí, Colima, Aguascalientes
2009	Zacatecas
2011	Veracruz
2013	Morelos
2014	Oaxaca
2015	Querétaro, Tlaxcala, Baja California
2016	Baja California Sur
2017	Chiapas, Coahuila
2020	Nayarit
Sin ley	Sinaloa, Yucatán

Nota: El orden de las entidades considera el día y mes de promulgación.

Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de esas leyes ordena la creación de diversas instancias vinculadas con el desarrollo social o su evaluación, así como de participación ciudadana (consejos, consejos consultivos, comisiones o comités) y la asignación de funciones a los sistemas estatales para el Desarrollo Social, pero en algunas entidades su número es muy alto (8), aunque no todas operan como se observa en la Gráfica 3.

GRÁFICA 3. NÚMERO DE INSTANCIAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA



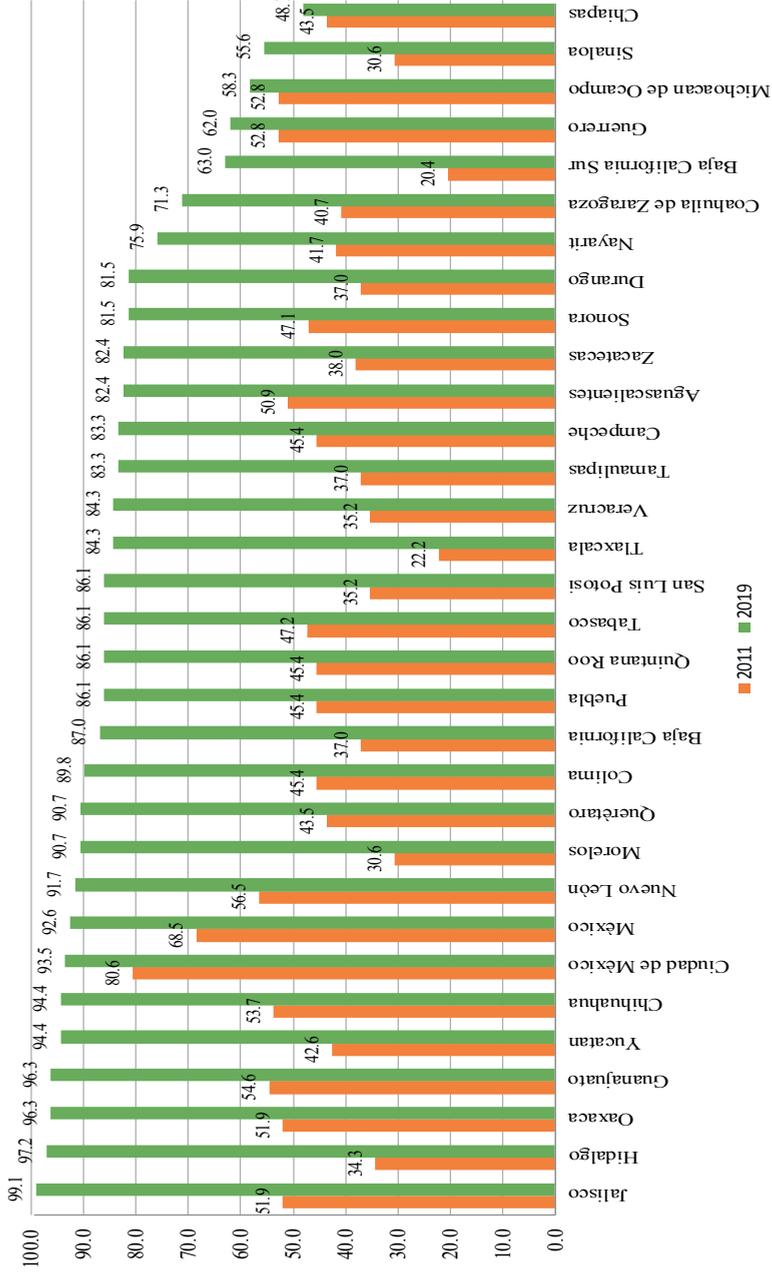
Fuente: Coneval (2019).

No obstante, las leyes, las instancias de planeación o coordinación, etc. no tendrían sentido si no existieran programas estatales que pudieran ser evaluados. En 2019 casi todas ellas cuentan con programas sociales propios y al menos la mitad de las entidades ha elaborado un programa estatal de desarrollo social. Empero, una revisión cuidadosa muestra que algunos estados en lo fundamental ofrecen apoyos o los programas federales como Jornaleros agrícolas, Coinversión social, Empleo temporal, etcétera.

En el extremo opuesto se distinguen algunos específicos para poblaciones indígenas (Jalisco, Morelos, Querétaro y Tlaxcala), con el medio ambiente (Guerrero, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán), acerca de la problemática local como Maravillate con Yucatán o de atención a migrantes (Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Sinaloa), entre otros.

En 2019, las entidades (excepto Coahuila y Michoacán). publicaron un PAE que en conjunto ordena la evaluación de 702 programas estatales. El Coneval publica bialmente el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas con base en 27 variables (14 sobre la normatividad y 13 acerca de su práctica), cuyo progreso se observa en la Gráfica 4.

GRÁFICA 4. AVANCE DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2011 Y 2019



Fuente: Coneval (s/f).

Por otra parte, Gestión Social y Cooperación (Gesoc) AC estima el nivel de desempeño de los programas gubernamentales a partir de tres variables²⁴ y en 2016 comenzó a construir el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES) con base en cuatro dimensiones²⁵ y tres instrumentos básicos²⁶ que permiten conocer, valorar y comunicar el nivel de desarrollo de las capacidades de planeación, gestión, monitoreo, evaluación, transparencia y mecanismos de participación ciudadana de cada una de las 32 entidades federativas para la implementación de políticas públicas en materia de desarrollo social, con base en evidencia y orientación a resultados.

De acuerdo con el IDES 2018, la calificación promedio para 31 entidades federativas fue de 58.90 puntos (7.5 puntos superior a la medición 2017). Los tres primeros lugares correspondieron a Jalisco (87.52), Ciudad de México (83.78) y Guanajuato (80.91). Por el contrario, el nivel más precario lo obtuvieron Nuevo León (43.52), Tlaxcala (43.14) y Sinaloa (41.03) (Gesoc, 2018: 22).²⁷

De hecho, los dos primeros son los líderes de la incorporación de la gestión para resultados, el presupuesto por resultados y la metodología del sistema de marco lógico. Jalisco publicó su Ley de Desarrollo Social tan solo unos meses después de haberse promulgado la LGDS, creó el Consejo Estatal para el Desarrollo Social y cuenta con la estrategia Evalúa Jalisco que “genera evidencia técnica e independiente de los programas y las políticas públicas del Gobierno de Jalisco, con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y el impacto, para que permitan incrementar la calidad de vida y el desarrollo del estado” (Evalúa Jalisco, 2018: 1).

²⁴ La calidad de diseño del programa, la capacidad del programa para cumplir sus metas y la cobertura de su población potencialmente beneficiaria.

²⁵ Planeación programático-presupuestal, Gestión eficiente de programas y acciones estatales de desarrollo social, Monitoreo y evaluación del desarrollo social estatal y Desarrollo social abierto y participación ciudadana.

²⁶ Una clasificación de las 32 entidades federativas de mayor a menor nivel de desarrollo de capacidades institucionales para implementar una política social efectiva, abierta y participativa; una tipología de capacidades que las clasifica en cinco categorías según su nivel de desarrollo de capacidades y un informe individualizado para cada entidad federativa que establece sus principales fortalezas y debilidades y propone un conjunto de recomendaciones de mejora, concretas y realizables.

²⁷ Se excluyó a Coahuila debido a que durante el periodo de captura y búsqueda de la información (1 de marzo-30 de junio de 2018), la entidad no contaba con un Portal de Transparencia actualizado que permitiera obtener el listado de los programas y acciones sociales implementadas en el ejercicio fiscal 2017.

Por su parte, la Ciudad de México fue la primera en contar con una ley local de Desarrollo Social y en crear un órgano especializado encargado de la evaluación de políticas públicas (hoy Evalúa CDMX), en elaborar y publicar un Programa Anual de Evaluaciones Externas, en dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones externas y en darles carácter vinculante (es decir, que impone una obligación efectiva a los programas). Además, desde 2016 funciona el portal Monitoreo CDMX que es un mecanismo de rendición de cuentas a la ciudadanía y, a partir de 2018, tiene acceso para los ciudadanos mediante 690 indicadores que permiten conocer el avance de los programas especiales (35 indicadores) e institucionales (655 indicadores) que dan seguimiento a los cinco ejes del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

En cuanto a las condiciones básicas de institucionalidad, la mayoría de los programas y acciones estatales de desarrollo social carecen de elementos básicos como transparentar su presupuesto aprobado y ejecutado, contar con evaluaciones sobre su diseño, ejecución de procesos o resultados, contar con indicadores para su seguimiento, contar con normativa que los regule, publicar su padrón de beneficiarios o definir y cuantificar la población potencialmente beneficiaria a la que orientan sus esfuerzos, aunque se registran avances paulatinos con respecto a la evaluación 2017.²⁸

REFLEXIONES FINALES

Es importante mencionar que este artículo no pretendió abordar la discusión sobre la eficacia, eficiencia, efectividad, etc. de la política social actual en México, sino si existe transparencia en las evaluaciones a programas gubernamentales, en especial en los de desarrollo social (si se difunden los resultados, existen instancias creadas exprofeso para definir las y coordinarlas, se aprovechan las recomendaciones para mejorar o corregir los programas, etc.) y si esto puede considerarse una rendición de cuentas.

En el ámbito federal, la formulación de los PAE acordados por las diferentes instancias participantes (SHCP, SFP y Coneval de 2007 a 2015 y a partir de

²⁸ De acuerdo con el IDES 2017, de las 32 entidades, 29 carecían de los elementos para implementar los programas de desarrollo social, es decir, no transparentaban los presupuestos, no tenían reglas de operación, no habían identificado su población objetivo y no habían sido evaluados por alguna instancia externa.

2016, SHCP y Coneval) significan un importante paso de coordinación, pero se han detectado varios problemas:

- En algunos PAE se precisa que la realización de las evaluaciones incluidas está sujeta a la disponibilidad presupuestaria de la dependencia o entidad encargada y a la vigencia de los programas presupuestarios correspondientes y que, de no cumplirse, se informe a la SHCP y al Coneval; sin embargo, no se especifica qué ocurre en esos casos, cómo se resuelve, dónde se puede investigar si algunas de esas razones es la causa para que no esté disponible el resultado de dicha evaluación, etcétera.
- Los términos de referencia son diferentes en cada entidad coordinadora.
- La mayoría de las evaluaciones coordinadas por la SHCP no están disponibles en el portal del Coneval sino en el del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El funcionamiento de ambos portales es distinto: en el SED se puede consultar cada ASM, pero no es posible descargar toda la información y en el del Coneval ocurre lo opuesto. En ninguno de ellos se encuentra la explicación del porqué se rechazan algunas recomendaciones de los evaluadores o se cancelan ASM ya comprometidos, por lo que un ciudadano no puede darles seguimiento.

Adicionalmente, de 2012 a 2017, un porcentaje promedio de 82.9% de los programas federales analizados mostraron un nivel de desempeño mejorable, escaso, dispersión o bien, con altos niveles de opacidad (Gesoc, 2012-2017) y de los 1 227 programas sociales estatales en 2016, apenas seis fueron evaluados por sus resultados (Gesoc, 2017).

La existencia de una LGDS y LDS estatales en la mayoría de las entidades (que ordenan la creación de instancias específicas para definir, implementar y evaluar los programas gubernamentales, la generación de ASM y su seguimiento, etc.) son sin duda un avance con respecto a los presupuestos que se elaboraban con base en la estructura administrativa de las dependencias o entidades o en una estructura programática que solo evaluaba lo realizado frente a lo programado o lo ejercido contra lo presupuestado como ocurría el siglo pasado. Sin embargo, no es suficiente para que exista una rendición de cuentas ya que parcialmente el Ejecutivo (federal o estatal) cumple con la característica de *responsividad* facilitando la información, pero no está claro que el Legislativo –sobre todo en las entidades federativas– practique la otra característica de la RC (*enforcement*) en la medida en que esas evaluaciones le sean útiles para apoyar, modificar o suspender los programas gubernamentales y sus presupuestos.

Sin embargo, adicional al acceso oportuno y “fácil a la información” para cualquier ciudadano, si las evaluaciones de programas gubernamentales fueran un ejercicio de RC, deberían dar respuesta también *a quién* se dirigen y entregan, sobre *qué* rinden cuentas los actores,²⁹ cómo ³⁰ y para qué.³¹ Por falta de espacio, no podemos desarrollar con detalle estos aspectos ni contrastarlos con las diversas experiencias (federal y estatales) por lo que solo podemos indicar que aún no hay suficientes elementos para creer que estas evaluaciones sean un verdadero ejercicio de rendición de cuentas.

Coincidimos con las premisas básicas del IDES pues, para contar con una política estatal de desarrollo social efectiva, es necesario:

- Contar con diagnósticos robustos, sustentados en evidencia, que identifiquen los rezagos sociales de atención prioritaria, los grupos poblacionales que los padecen y los recursos presupuestarios para atender las brechas identificadas.
- Enmarcarse en un sistema de planeación que alinee la planificación del desarrollo social nacional, con los instrumentos de política pública de desarrollo social en cada estado.
- Incorporar una visión de mediano y largo plazos sobre qué fines de largo aliento buscan alcanzarse a través de la implementación de programas y acciones estatales de desarrollo social.
- Identificar y transparentar los recursos necesarios para su implementación.
- Integrar mecanismos para una implementación orientada a resultados.
- Contar con sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión, resultados y potenciales impactos de los programas y acciones estatales de desarrollo social.

²⁹ Stufflebeam y Shinkfield (1987) señalan que se deben rendir cuentas sobre la *sabiduría* de las decisiones, los *efectos* de éstas, los *valores* que informaron estas decisiones y su *impacto*.

³⁰ En esta dimensión caben la capacidad de respuesta de una organización o autoridad hacia problemas o demandas no consideradas en los estándares o metas fijadas, la periodicidad de las evaluaciones y el momento en el que se realizan (antes, durante o después de la intervención gubernamental) y, sobre todo, el uso estratégico de información, y las capacidades y habilidades de los que ejercen la RC.

³¹ Las preguntas que pueden efectuarse al respecto se relacionan con el objeto de la rendición: *i)* si es un ejercicio de transparencia procedimental o de dar respuestas, *ii)* si manifiesta la necesidad de tener un responsable de los resultados, o *iii)* si funciona como mecanismo de control para la aplicación de sanciones.

- Incorporar estándares de transparencia y apertura de datos a información relevante sobre el desempeño de las políticas estatales de desarrollo social.
- Integrar a la participación ciudadana en los diferentes momentos del ciclo de implementación de los programas y acciones estatales de desarrollo social (Gesoc, 2017).

En suma, consideramos que existen avances no despreciables:

En un periodo relativamente corto, México logró construir un modelo de seguimiento y evaluación de programas públicos que cuenta con un andamiaje institucional sólido, un conjunto de procesos, actores y lineamientos ampliamente compartidos en la administración pública federal, y principios de gestión que los hacen creíbles. Este sistema ha permitido la generación de información y conocimiento sobre el desempeño de los programas públicos, la adopción de un lenguaje común para el análisis, la evaluación y la gestión de programas presupuestarios, y el fortalecimiento inicial de las capacidades de y para la evaluación en el sector público federal.

[...] A pesar del notable salto institucional en torno a la evaluación y el seguimiento de programas públicos, al igual que las importantes reformas orientadas a la presupuestación por resultados, persisten enormes desafíos para concebir de manera sólida la institucionalización de la evaluación y el seguimiento como instrumentos para la mejora, el aprendizaje y la rendición de cuentas por resultados (Pérez Yarahuán, Maldonado Trujillo y Faustino Hernández, 2015: 298).

Entre esos desafíos, Pérez Yarahuán, Maldonado Trujillo y Faustino Hernández señalan que es necesario que: *i)* se conforme una dimensión interna de aprendizaje y de orientación a la mejora de los programas y de las propias evaluaciones; *ii)* la información se traduzca en procesos de mejora, control ciudadano o aprendizaje de política pública; *iii)* los resultados de la evaluación se socialicen de forma amplia al interior de las organizaciones públicas y no se conviertan en trámites adicionales conocidos solo por un grupo pequeño de involucrados; *iv)* se defina con mayor claridad cuál es el usuario primario de la evaluación y qué tan idóneos son el flujo, la temporalidad y la sustancia de la información generada por el proceso de evaluación en función de este perfil y *v)* se consoliden los sistemas de seguimiento y evaluación en el ámbito local lo que dependerá, muy probablemente, del liderazgo del gobierno federal y de su

capacidad política y fiscal para empujar la agenda de orientación a resultados (2015).

Por último, Martínez Mendoza (2020: 9) opina que para transitar hacia la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación eficaz es necesario: *i)* un marco normativo articulado, *ii)* un arreglo institucional, *iii)* aprovechar el entorno político y social, *iv)* generar más capacidades institucionales y *v)* usar los resultados de las evaluaciones.

Aunque aún estamos muy lejos de la transparencia y la rendición de cuentas, sobre todo en el ámbito estatal, esperamos que cada vez más se logre no solo aprovechar los resultados de las evaluaciones para mejorar o corregir los programas o tomar decisiones sobre el presupuesto asignado a aquellos, sino garantizar que exista la capacidad de los ciudadanos para controlar a sus gobernantes.

REFERENCIAS

- Conde Bonfil, C. (2008). “Evaluación de programas sujetos a reglas de operación. ¿Un ejemplo de rendición de cuentas horizontal?” En H. Millán y A. Natal Martínez (Eds.). *Rendición de cuentas. democracia y sociedad civil en México*, (pp. 249-296), Zinacantepec: El Colegio Mexiquense.
- Coneval. (s/f). *Información de pobreza y evaluación en las entidades federativas y municipios*. Disponible en: <https://www.CONEVAL.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/inicioent.aspx>
- _____. (2019). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2019*. Disponible en: https://www.CONEVAL.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagnostico_2019/Diagnostico_ME_2019_Documento.pdf
- _____. (2019). *Marco normativo para la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social en el ámbito federal en México*. Disponible en: https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Marco_Normativo.pdf.
- Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (24 de agosto de 2005). Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2090038&fecha=24/08/2005.

- Evalúa Jalisco. (2018). *Evalúa Jalisco*. Disponible en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-10/Brochure%20Estrategia%20Evalu%CC%81a%20V0.5-hojas%20separadas.pdf>
- Gesoc. (2012-2017). *Índice de desempeño de los programas públicos (Indep)*. Disponible en: <http://www.indep.gesoc.org.mx/historico>
- _____. (2017). Índice estatal de capacidades para el desarrollo social, IDES, 2017. Disponible en: <http://www.ides.gesoc.org.mx/descargables/ides2017/presentacion-ides-2017.pdf>
- _____. (2018). Índice estatal de capacidades para el desarrollo social (IDES) 2018. Disponible en: <http://www.ides.gesoc.org.mx/descargables/ides2018/Reporte-General-IDES-2018.pdf>
- Ley General de Desarrollo Social. (26 de enero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- Martínez Mendoza, E. (2020). “Avances del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Evaluación de Políticas y Programas Público (14 de octubre), UAM-Xochimilco.
- Pérez Yarahúan, G., Maldonado Trujillo, C. y Faustino Hernández, D. (2015). “VII. El sistema de seguimiento y evaluación de programas federales en México. Retos para su consolidación”. En G. Pérez Yarahúan y C. Maldonado Trujillo (Eds.). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, (pp. 273-310), Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro CLEAR para América Latina, Colección Coyuntura y Ensayo. Disponible en: https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4440/Panorama_completo.pdf
- SHCP. (2015). Seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes (23 de octubre). Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/mecanismo-para-el-seguimiento-a-los-aspectos-susceptibles-de-mejora>
- _____. (2018). *Sistema de evaluación del desempeño (SED)*. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>
- SHCP y Coneval. (2017). *Programa anual de evaluación 2017*. Disponible en: https://www.CONEVAL.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2017.pdf
- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (1987). *Evaluación sistemática. guía teórica y práctica*, Barcelona: Paidós Ibérica.

AVANCES DE LA EVALUACIÓN A NIVEL SUBNACIONAL

LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN COMO UN DEPORTE DE EQUIPO. AVANCES DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ÉDGAR A. MARTÍNEZ MENDOZA*

INTRODUCCIÓN

La implementación de un sistema de monitoreo y evaluación (SM&E) efectivo exige, además de la técnica en la que debe basar los pilares del sistema que la dotarán de rigor técnico y objetividad, el cumplimiento de una serie de condiciones como en cualquier deporte de equipo. Los actores deben estar concentrados en lograr el mismo resultado; pueden tener incentivos diferenciados, pero alineados al mismo logro; tener roles definidos y claros que les permita a cada uno desempeñar su mejor juego desde su posición y tener condiciones externas favorables como apoyo de recursos y promoción del equipo.

En México, a nivel de la entidad federativa, se han registrado avances en la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación. A partir de la norma federal y en algunos casos antes, las entidades federativas plantearon en su

* Director General Adjunto de Coordinación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. Correo electrónico: mmtzedgar@gmail.com

normativa la necesidad de contar con un SM&E que dotara a los tomadores de decisión de información útil para hacer un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos que generen cambios en el bienestar de las personas. También, los 32 gobiernos estatales han incorporado a sus actividades las acciones de monitoreo y evaluación. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y otros organismos les han dado seguimiento a partir de diferentes índices que muestran los avances en temas relacionados con un presupuesto basado en resultados.

No obstante, se cuenta con poca o nula documentación acerca de las condiciones que en el transcurso de estos años han enfrentado los jugadores del monitoreo y la evaluación en la construcción de sus SM&E. En estas líneas se busca plantear un panorama general de estas condiciones que abre una agenda de investigación para los próximos años.

AVANCES DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En México, república representativa, democrática y federal, la alternancia en el poder, después de 80 años de haber sido gobernado por el mismo partido político y con un Congreso cuya mayoría por primera vez no era la del partido político que gobierna, vislumbró la oportunidad para construir un SM&E. En 2001, los tres principales partidos políticos en el Congreso presentaron iniciativas para generar una Ley General de Desarrollo Social en la que se establece la conformación de un SM&E que dote de información relevante a los tomadores de decisión para la mejora de la política de desarrollo social. Esta premisa, posteriormente, se complementa con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que ya enmarca un SM&E como componente clave de un presupuesto basado en resultados (Castro *et al.*, 2009).

En el contexto estatal, México en poco menos de 10 diez años ha experimentado la implementación de elementos de monitoreo y evaluación motivado por una combinación de factores. Primeramente, en México, la evaluación del resultado de los recursos económicos que ejerza cada uno de los tres órdenes de gobierno se eleva a rango constitucional desde 2008.³² Este hecho detona que a nivel federal se establezcan obligaciones de evaluación de los

³² Artículo 134. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

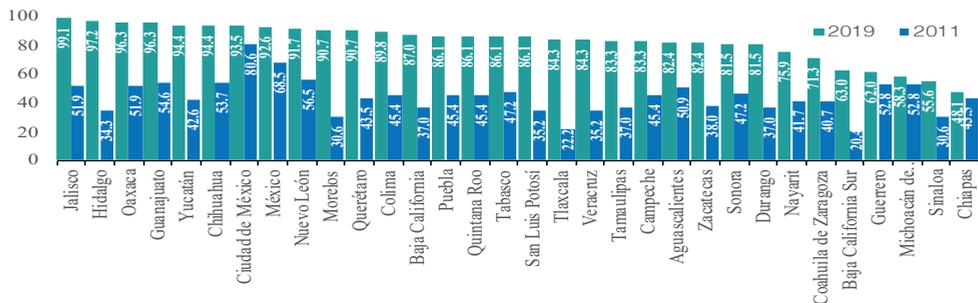
recursos federalizados en otros ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Contabilidad Gubernamental. A la par, las entidades federativas generaron su propio entramado normativo para establecer la obligatoriedad de evaluación de sus recursos propios, la cual comprende Leyes de Desarrollo Social o equivalente, Leyes de Presupuesto, así como reglamentos, lineamientos, acuerdos, en los que se especifican las reglas del juego.

Bajo el sustento de la normativa, los funcionarios estatales, en mayor o menor medida, también se han convertido en promotores de la evaluación. En un contexto en el que los recursos públicos son limitados para destinar a las necesidades de un gobierno, la idea de que la evaluación es un mecanismo de mejora empieza a permear en los gobiernos estatales. Esta motivación, vinculada a un esquema de incentivos que promueve la competencia a través de mediciones y reconocimientos, también ha generado que cada vez los responsables de evaluación y los tomadores de decisión implementen más prácticas de monitoreo y evaluación.

El grado de avance en el desarrollo de elementos de monitoreo y evaluación por parte de las 32 entidades federativas ha sido registrado por el Coneval, a través de un índice que se construye a partir de los aspectos normativos y ejercicios prácticos que impulsan la implementación del monitoreo y evaluación de políticas y programas estatales de desarrollo social (Coneval, 2019c). Los nueve elementos a los que se les da seguimiento de manera bienal desde 2011 son los siguientes: a) Existencia y alcance de la Ley de Desarrollo Social o equivalente, b) Criterios para la creación de programas nuevos, c) Creación de un padrón de beneficiarios, d) Elaboración de reglas de operación o equivalente, e) Difusión de información de los programas, f) Transparencia en el presupuesto, g) Elementos de monitoreo y evaluación, h) Indicadores de resultados y de gestión y i) Área responsable de realizar la evaluación.³³ Los resultados para el año 2011 y 2019 se observan en la Gráfica 1.

³³ Para más información del índice podrá consultarse el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019 en la siguiente liga: https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_2019.pdf

GRÁFICA 1. ÍNDICE DE ELEMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2011 Y 2019



Fuente: Elaboración del Coneval, con base en el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación de las entidades federativas 2011 y 2019.

Para las 32 entidades federativas se muestra que los elementos de monitoreo y evaluación se han fortalecido. Esta es una buena noticia; sin embargo, cuando se observa cada una de las entidades es posible ver la heterogeneidad que presentan en su avance: mientras entidades como Jalisco e Hidalgo cuentan tanto con el sustento normativo como con la implementación de elementos de monitoreo y evaluación, hay entidades como Chiapas, Sinaloa y Michoacán cuyos avances en la generación de estos elementos han sido moderados.

La pregunta natural es, por tanto, qué interviene para que las entidades federativas registren más o menores avances en la construcción de sus elementos de monitoreo y evaluación, que logren vincularse al ciclo de política pública como un componente clave que retroalimenta las diferentes etapas de las intervenciones y que efectivamente transformen los hallazgos del monitoreo y evaluación en soluciones a problemas públicos de manera más eficiente. Además, qué factores inciden en que estos elementos de monitoreo y evaluación estén articulados entre sí y sean perdurables en el tiempo, incluso, después de transiciones de gobierno o alternancias de poder. En conclusión, qué explica que se cuente con un SM&E eficaz (Coneval, 2019a).

Como en un juego de equipo en el que es necesario cumplir ciertas condiciones para lograr el resultado esperado, en un SM&E hay cinco condiciones que se deben observar para construir un SM&E eficaz y que determinarán la calidad de la generación de los productos y la transformación de hallazgos del SM&E en mejoras en las intervenciones públicas: 1) un marco normativo articulado; 2) un arreglo institucional claro; 3) un entorno político y social favorable; 4)

contar con capacidades institucionales, y 5) generar condiciones para el uso del SM&E. (Coneval, 2019a). De manera exploratoria, a continuación, se presentan algunos ejemplos que sugieren que estas condiciones no están preestablecidas en las entidades federativas, lo cual dificulta construir un SME&E eficaz.

- 1) Un marco normativo articulado hace referencia a que un SM&E debe sustentarse en un entramado normativo en el que las atribuciones planteadas para los diferentes actores que interactúan en el sistema sean claras y congruentes entre los diversos ordenamientos jurídicos. Entidades como Jalisco, Hidalgo, Guanajuato y Ciudad de México cuentan con mayor especificidad en su norma y, por tanto, esto ha contribuido a realizar una mejor implementación de sus sistemas. En contraste, Baja California Sur y Guerrero tienen un marco normativo menos específico que dificulta la implementación clara y articulada por parte de los actores. En el Esquema 1 se puede observar el caso específico de Guerrero.

ESQUEMA 1. EL CASO DE GUERRERO

El caso de Guerrero

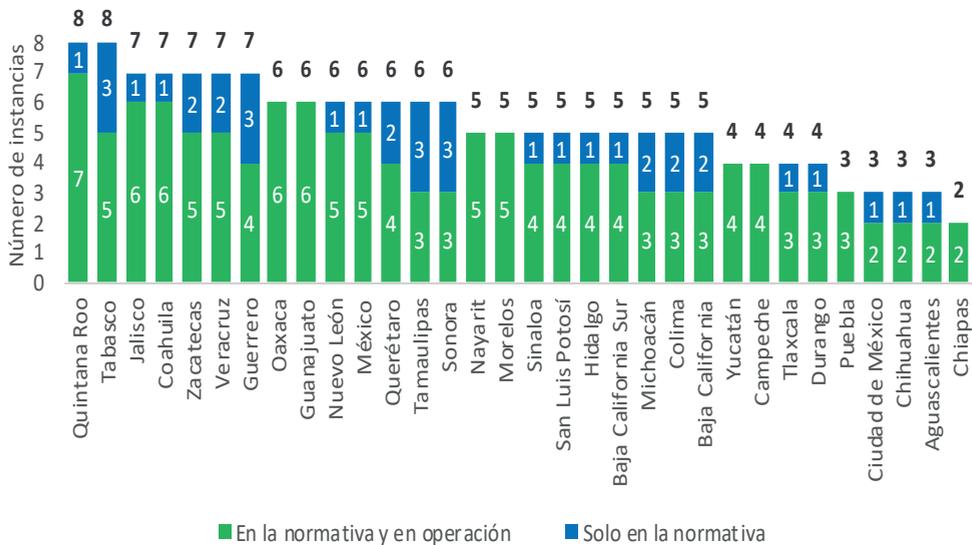
De 2011 a 2019, Guerrero mejoró su puntuación en el diagnóstico en 9.3 puntos porcentuales; sin embargo, registró 20.9 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, ubicándose en la posición 29 de 32, por lo que se clasifica como una entidad con avance bajo en la generación de elementos de monitoreo y evaluación. Se observa una falta de concordancia y claridad de la norma que regula el SM&E, lo cual con seguridad contribuye a dificultar la implementación de las actividades relacionadas al sistema:

- En la Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero (LPDF) se establece en el artículo 103 que se llevará a cabo la evaluación anual de los planes, programas y proyectos, mientras que en el artículo 104 se señala que se establecerá un Programa Anual de Evaluaciones (PAE) en el que se detallará el número y tipo de evaluaciones a realizar en el ejercicio fiscal.
- En el artículo 103 de la LPDF se establece que la Secretaría de Finanzas y Administración realizará la evaluación de desempeño, no obstante, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 se señala que el Sistema de Evaluación del Desempeño está a cargo de la Secretaría de Planeación.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Ley Número 102, para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero (LDS) (**Ley Número 102, para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero**, 2011) y la Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, **2016**).

2) El arreglo institucional claro se refiere a que exista una estructura organizada de los actores partícipes del SM&E en el que se definen los roles y relaciones de tal forma que los vínculos sean claros. A la fecha, se identifican 168 instancias estatales con atribuciones de monitoreo y evaluación en las entidades federativas, es decir, en promedio hay cinco áreas establecidas en la norma por entidad federativa y cuatro de ellas están en operación (Coneval, 2020). La distribución de las instituciones con atribuciones de evaluación por entidad federativa se muestra en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 2. INSTANCIAS CON ATRIBUCIONES DE EVALUACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2020

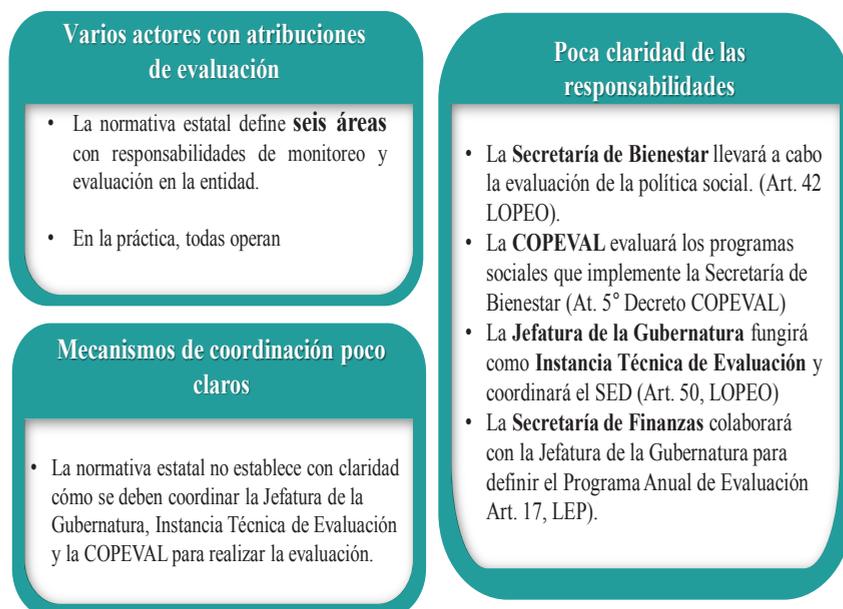


Fuente: Tomado de *¿Quiénes monitorean y evalúan en las entidades federativas? Panorama general de las instancias de monitoreo y evaluación estatales*, Coneval, 2020. Documento sin publicar.

El hecho de que haya varios actores con atribuciones de monitoreo y evaluación en cada entidad federativa permite que el sistema permee en diferentes áreas-instituciones de una entidad federativa. En la práctica se observa que, en general, las áreas de evaluación estatales tienen poca interacción al interior, lo que genera que se realicen acciones de monitoreo y evaluación fragmentadas. Por ejemplo, la Secretaría de Finanzas desarrolla las acciones para

la generación y el seguimiento a los programas presupuestarios, mientras que otra dependencia, como Desarrollo Social, implementa el sistema de evaluación. Cada dependencia cuenta con información específica y, a su vez, complementaria de un programa, pero esta información difícilmente se integrará en un sistema que podría servir para generar recomendaciones encaminadas a la mejora de las políticas públicas. En el Esquema 2, se resume el caso de Oaxaca, en el que se puede observar la fragmentación de las funciones de monitoreo y evaluación entre distintos actores.

ESQUEMA 2. EL CASO DE OAXACA

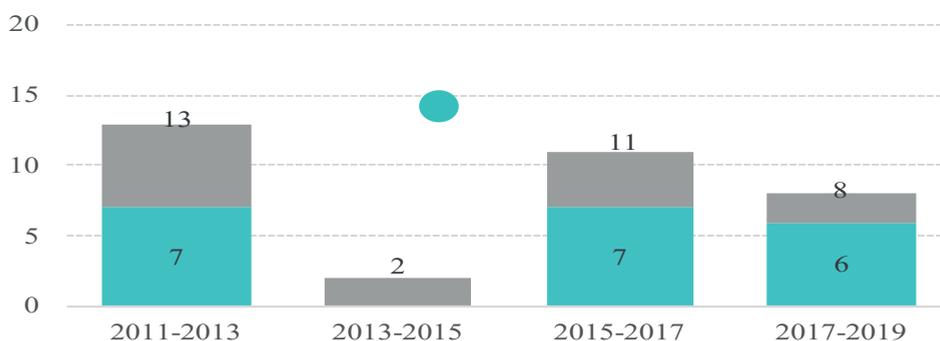


Fuente: Elaboración propia, con base en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, **2020**, Ley Estatal de Planeación (LEP), **2020**, y Decreto por el que se crea la Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (Decreto COPEVAL) (**Decreto por el que se crea la Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca, como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, 2017**).

3) Un entorno político y social favorable para la construcción de un SM&E implica que exista un interés por parte de los políticos de alto nivel en la agenda de evaluación, que un gobierno, aun con restricciones presupues-

tarias, puede desarrollar de manera normal la labor de la evaluación. En la siguiente gráfica se resumen las disminuciones en el índice de monitoreo y evaluación de las entidades federativas ante los cambios de gobierno, lo cual se traduce en que tienen una pérdida de instrumentos de monitoreo y evaluación que ya implementaban. En 2019, por ejemplo, seis de ocho entidades tuvieron un cambio de gobierno y disminuyeron en el índice: Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Puebla, Sinaloa y Veracruz.

GRÁFICA 3. ENTIDADES FEDERATIVAS QUE REGISTRAN DISMINUCIÓN EN EL ÍNDICE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración del Coneval, con base en el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación de las entidades federativas 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019.

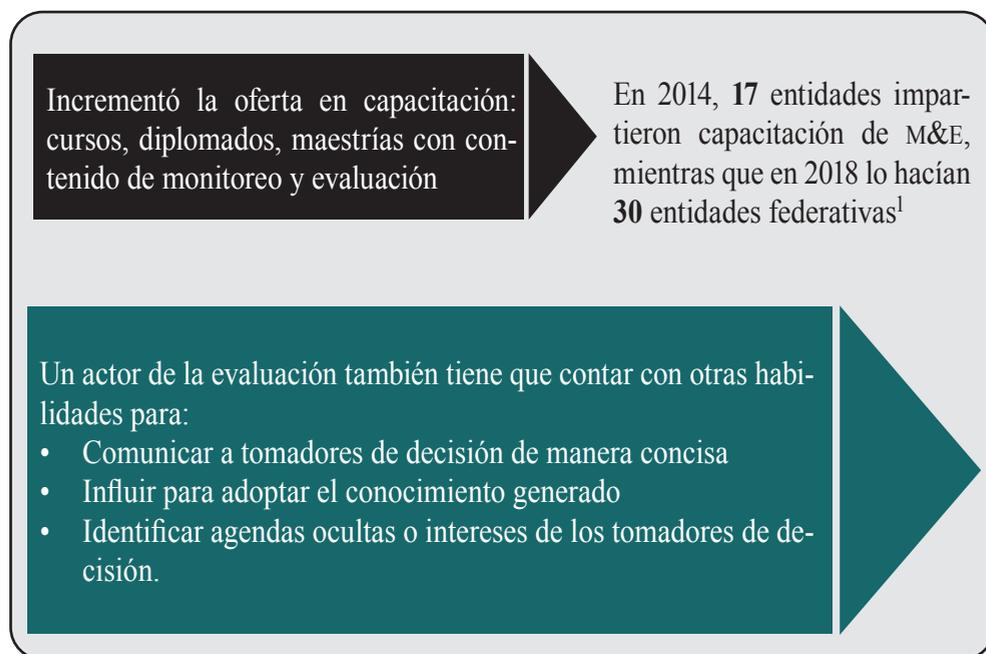
- 4) Contar con capacidades institucionales y especialización del personal que implementa un SM&E resulta determinante para lograr las metas esperadas. En el caso de las entidades federativas, en 2020 todas cuentan con un área de evaluación, no obstante, el tamaño, los perfiles y las tareas son heterogéneas: Colima, Coahuila, Nayarit, Guerrero y Querétaro, por ejemplo, cuentan con áreas de evaluación de dos a cinco personas, que incluso, además de las tareas de evaluación, también desarrollan otras actividades en detrimento del tiempo que requiere la construcción de un SM&E.

Aunado a este punto, también se observa que la rotación del personal a cargo de estas tareas especializadas es alta con los cambios de gobierno, por lo que se tiende a cambiar al personal responsable de implementar las tareas de monitoreo y evaluación, por ejemplo, en Morelos y Sinaloa. Una excepción ha sido Jalisco y Durango, que han preservado a su personal ante estos cambios

de gobierno, incluso Jalisco frente a cambios de partido político. Además, los responsables pueden llegar a cambiar sin que haya a un nuevo gobierno, por ejemplo, Chihuahua, Michoacán y Aguascalientes cambiaron enlace tres veces de 2017 a 2020.

En términos de capacitación, las entidades federativas han incorporado dentro de sus esquemas educativos programas que dotan de personal especializado de la entidad federativa para hacer frente a las necesidades de evaluación que presentan. A continuación, en el Esquema 3, se muestra este crecimiento.

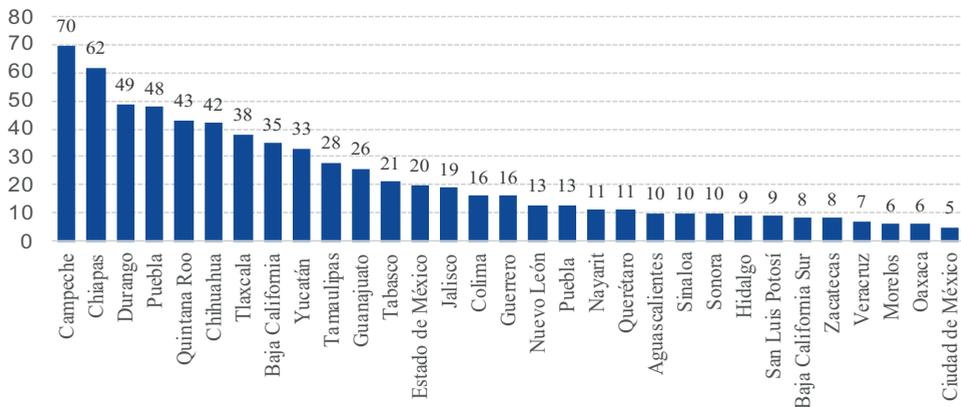
ESQUEMA 3. FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DEL PERSONAL EN MATERIA DE EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia, con base en el Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (SHCP, 2018) y Evaluation Thesaurus (Scriven, 1991).

- 5) Generar condiciones para el uso del SM&E hace referencia a aquellos elementos que predeterminan que el monitoreo y la evaluación sea utilizada en el ciclo de la política pública para apoyar a la toma de decisiones. Entre los criterios que en general se identifican se puede citar que la evaluación responda a los requerimientos de información del programa evaluado, el involucramiento de los actores en el desarrollo de la evaluación y la calidad de las evaluaciones, por mencionar algunos. En este sentido, el Programa Anual de Evaluación, instrumento en el que se planean las necesidades de evaluación para cada entidad federativa, muestra que para 2019 se mandataron 702 evaluaciones para programas públicos.

GRÁFICA 4. NÚMERO DE EVALUACIONES ESTABLECIDAS EN PAE 2019 POR ENTIDAD FEDERATIVA



Nota: Para los estados de Coahuila y Michoacán no se identificó PAE 2019 o 2018.

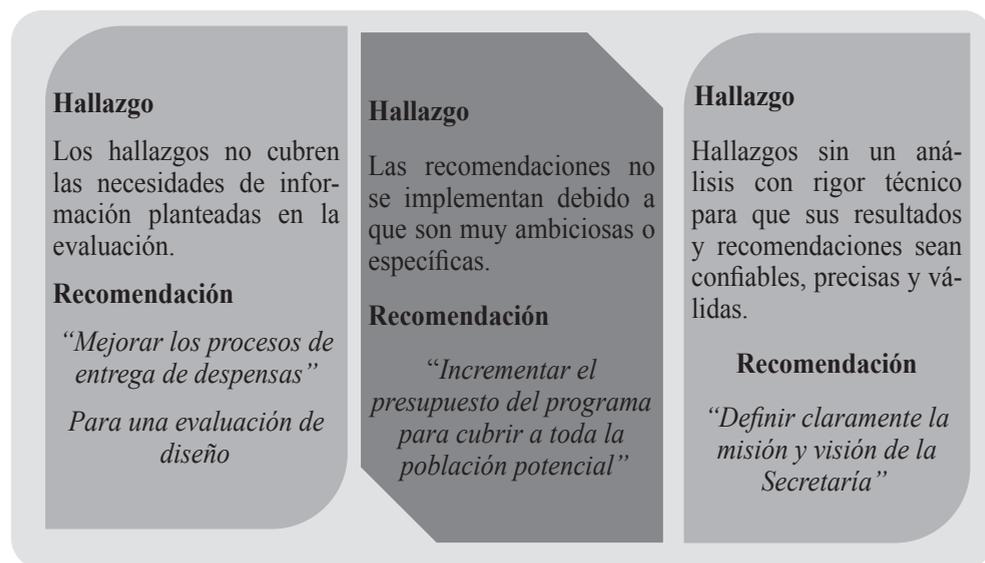
Fuente: Elaboración propia con base en el PAE de cada entidad federativa, 2019.

De las 702 evaluaciones mandatadas, 43% corresponden a evaluaciones de recursos federalizados y tres cuartas partes de estas evaluaciones son del tipo evaluaciones específicas de desempeño, que permiten obtener una síntesis de evaluaciones anteriores realizadas a fondo, así como el seguimiento de sus indicadores, y evaluaciones de consistencia y resultados, que realizan una valoración general del programa y consideran elementos de diseño, de procesos y de herramientas para medir sus resultados. Si bien, el hecho de realizar evaluaciones deja un aprendizaje a los actores que participan en el programa,

dado que el diseño del fondo corresponde a las dependencias federales, es poco probable que los hallazgos de este tipo de evaluaciones apoyen la toma de decisiones de las entidades federativas. Baja California Sur, Chiapas, Colima, San Luis Potosí y Veracruz solo establecieron en su PAE evaluaciones a recursos federalizados. En contraste, Ciudad de México, Guanajuato, Morelos y Oaxaca plantearon evaluaciones solo a programas con recursos propios.

Como se señaló con anterioridad, otro elemento que condiciona el uso de la información es la calidad de los instrumentos de monitoreo y la evaluación, lo cual se refleja en las recomendaciones. La transformación de una recomendación en una mejora de política pública sigue un proceso en el que, a partir de las recomendaciones se planteen actividades para atenderla. En México, este proceso se establece en el mecanismo de aspectos susceptibles de mejora, el cual ha sido retomado y establecido también en el marco normativo de las 32 entidades federativas e implementado en 25 de ellas. No obstante, el reto se encuentra en las recomendaciones que se plantean por el evaluador. En el Esquema 4 puede verse un ejemplo de los retos que presentan las recomendaciones de los evaluadores.

ESQUEMA 4. EJEMPLO DE HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES EMITIDAS



REFLEXIONES FINALES

En 10 años, las entidades federativas han logrado cimentar elementos de monitoreo y evaluación con los que debe contar cualquier programa público, avances que no son menores, considerando que en pocos casos se cumplen las cinco condiciones señaladas en estas líneas. La tarea entonces es empezar a construir un SM&E considerando que debe ser un juego de equipo, en el que la mejora de una política pública sea el resultado de integrar los aspectos técnicos y los aspectos no técnicos que condicionan el tener un sistema efectivo.

En conclusión, las entidades federativas que busquen transitar hacia una nueva etapa para contar con un SM&E efectivo deberán promover que las siguientes condiciones se integren a la realidad del monitoreo y la evaluación:

- Lograr que la normativa que sustenta el SM&E sea clara y complementaria para todos los actores que participan en el sistema. Esta armonización es posible solo si en su diseño participan los diferentes involucrados.
- Una condición necesaria es que desde la norma se establezcan los roles y atribuciones definidos para cada involucrado en el sistema. Pero es indispensable la interacción y articulación que los funcionarios públicos realizan en la fase de implementación con otros actores de la entidad con los que comparten esta responsabilidad.
- Cuando se construye un SM&E debería pensarse en institucionalizar el uso del SM&E, lo cual resulta de establecer los incentivos adecuados para que el sistema trascienda más allá de los periodos de gobierno.
- Construir un SM&E es una tarea que requiere además de actitud, que los involucrados cuenten con las capacidades institucionales y de recursos humanos que les permita experimentar, proponer e innovar.
- Realizar evaluaciones de calidad y recomendaciones asertivas que apoyen la toma de decisiones de los gobiernos estatales permitirá entrar en un círculo virtuoso en el que la propia utilidad de las evaluaciones incrementa la demanda de los tomadores de decisión.

Esperar a que estas condiciones se den de manera natural en cualquier entidad federativa es equívoco, más bien se tendría que considerar que la confluencia de los diferentes actores hacia el logro de mejores resultados permitirá ir construyendo estas condiciones. Con evidencia de los resultados alcanzados es más fácil generar un efecto multiplicador. Así, un funcionario podrá mostrar que la información que genera permite tomar decisiones y un político podrá demostrar que los programas dieron buenos resultados y postularse a otro cargo.

REFERENCIAS

- Castro, M., López-Acevedo, G., Beker G. y Fernández X. (2009). *El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*, México: Serie de Documentos de Trabajo DCE N° 20, Banco Mundial. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/536741468046454127/pdf/518590NWP0SPANISH0Box361558B00PUBLIC0.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2019a). *Aprendizajes de la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación: los casos de Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Chiapas*, México: Coneval. Disponible en: https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Aprendizajes_SME.pdf
- _____. (2019b). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*, Base de datos 2011-2019, Coneval. Disponible en: https://www.CONEVAL.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagnostico_2019/BD_Diagnostico_2011_2019.zip
- _____. (2019c). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019*. Coneval. Disponible en: https://www.CONEVAL.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_2019.pdf
- _____. (2019d). *Guerrero. Resultados del Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019*. Coneval. Disponible en: https://www.CONEVAL.org.mx/coordinacion/entidades/Guerrero/Documents/Guerrero_2019.pdf
- _____. (2020) *¿Quiénes monitorean y evalúan en las entidades federativas? Panorama general de las instancias de monitoreo y evaluación estatales*. Documento sin publicar, Coneval.
- Decreto por el que se crea la Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca, como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. (27 de febrero de 2017), *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*.
- Ley Estatal de Planeación. (17 de octubre de 2020), *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*, no. 42.
- Ley Número 102, para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero. (05 de abril de 2011), *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, no. 27.

- Ley Número 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero. (11 de noviembre de 2016), *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, no. 91, Alcance II.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. (15 de febrero de 2020), *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*, no. 7.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Gaceta Parlamentaria. Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/may/SHCP_art80-20190521.pdf
- Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*, Gran Bretaña: SAGE Publications.

CONDICIONES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN COMO MECANISMO DE MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO DE EVALÚA JALISCO

RADAMANTO PORTILLA TINAJERO*

INTRODUCCIÓN

La evaluación es el ejercicio de “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados” (OECD, 2010). Su objetivo es emitir “juicios” acerca de distintos aspectos o criterios de valoración (pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad) y generar información creíble y útil que permita incorporar los aprendizajes en la toma de decisiones y la mejora de los proyectos, programas o políticas (véase Chelimsky, 2006; Mertens & Wilson, 2019; Rossi *et al.*, 2004; UNDP, 2009). En este sentido, la evaluación es una práctica e instrumento orientado a la mejora de la gestión pública y la calidad democrática de la sociedad (Ballescá Ramírez, 2018: 25).

En México, la evaluación como política de Estado comenzó a instrumentarse de manera sistemática a partir de 1997 (Cardozo Brum, 2009, p.

* Director de Evaluación para la Mejora Pública de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno de Jalisco, correo electrónico: radamanto.portilla@gmail.com

178), pero fue hasta la primera década del año 2000 cuando adquirió una dimensión institucional, especialmente por las reformas a la Ley General de Desarrollo Social en 2004, que dieron lugar a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2006 (véase Cardozo Brum, 2009; Hernández Licona, 2013). A partir de ahí, la política de evaluación, encabezada a nivel federal por el Coneval y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se ha expandido –por obligación o convicción– a los gobiernos subnacionales de las entidades federativas de México.

La cultura de la evaluación en los gobiernos subnacionales ha tenido distintos desarrollos o avances, como se evidencia en las valoraciones sobre la institucionalización del Monitoreo y la Evaluación a nivel estatal (Martínez Mendoza *et al.*, 2013), debido a factores y contextos específicos de las administraciones públicas estatales. En este texto se presenta un análisis sobre las condiciones que han posibilitado la institucionalización de la evaluación como mecanismo de mejora de la gestión pública en el Gobierno del Estado de Jalisco. En particular, se expone el caso del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Evalúa Jalisco®, marca registrada), la estrategia del gobierno del estado en materia de monitoreo y evaluación de políticas públicas (Figura 1). Evalúa Jalisco ha sido reconocida por instituciones nacionales e internacionales –Coneval, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros– como una de las mejores prácticas en materia de monitoreo y evaluación a nivel de gobiernos subnacionales.³⁴ Por esa razón se considera relevante y pertinente analizar las acciones que ha implementado para institucionalizar la práctica evaluativa, los desafíos a los que se ha enfrentado y el resultado que se ha obtenido.

³⁴ Para más información sobre los premios o reconocimientos que ha recibido Evalúa Jalisco remítase a <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/reconocimientos/inicio>

FIGURA 1. IMAGEN DE LA PÁGINA INICIAL DEL PORTAL EVALÚA JALISCO

Inicio UNIDAD DE EVALUACIÓN CONSEJOS CIUDADANOS MONITOREO EVALUACIÓN RECONOCIMIENTOS Y PUBLICACIONES CONTACTO

Evaluación al Programa estatal Recrea Escuela para la vida

ESTUDIO DE LÍNEA BASE RECREA
 Conoce los resultados del estudio línea base del programa estatal Recrea, por la educación y salud integral de niñas y niños de Jalisco
 MÁS INFORMACIÓN

BIENVENIDO A EVALÚA JALISCO

El portal Evalúa Jalisco concentra toda la información sobre la estrategia de evaluación del Gobierno de Jalisco de manera estructurada, accesible y amigable. El objetivo de dicha estrategia es mejorar la eficiencia de los programas y políticas públicas implementadas por las distintas dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, a partir de la generación de evidencia que facilite la toma de decisiones.

El portal muestra información relevante a través de videos, folletos y buscadores que permiten que la transparencia y rendición de cuentas sea focalizada con lenguaje ciudadano y visualizaciones sencillas que informen tanto a ciudadanos

SUBSCRÍBETE

PAE
PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN 2020

INFOGRAFÍAS DE EVALUACIONES

ÚLTIMAS NOTICIAS

Tweets por @EVALUAJalisco

EVALUA Jalisco retweeted

Mónica Balleescá @MzBalleescá

Está tarde en el taller evaluación participativa de IMIFaseje dirigido por @juarola_mur de la @socevaluacion beneficiarios y funcionarios definen las preguntas de evaluación que coordinará la @participajal

Fuente: Tomada de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/inicio>

BREVE CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN EN JALISCO

La “cultura de la evaluación” en Jalisco tiene una larga data.³⁵ En 1997 se creó el Sistema Integral de Información Financiera con el objetivo de dar seguimiento al ejercicio del presupuesto. Básicamente, lo que se busca con este sistema es conocer *cómo, cuándo, dónde y en qué se ejerce el recurso público*. Pero fue hasta 2007 que aparece, de manera formal y explícita, lo que se puede reconocer como la primera fase del proceso de institucionalización de la evaluación en Jalisco. Anteriormente se habían registrado algunos esfuerzos por generar una política de

³⁵ En este apartado se sintetizan los aspectos principales que contextualizan el surgimiento de la estrategia Evalúa Jalisco, pero se recomienda al lector consultar el texto de Balleescá Ramírez (2018), donde la autora ofrece una descripción más amplia y detallada sobre el contexto político, normativo, técnico e institucional en el que surgió la estrategia Evalúa Jalisco.

la evaluación en la entidad, pero se dieron de manera aislada o esporádica y no derivaron en cambios formales y permanentes. En cambio, a partir de la reforma a la normatividad en materia de planeación, monitoreo y evaluación, que se realizó en 2007, se generaron dos resultados importantes que marcaron o establecieron los pilares de la cultura de la evaluación en Jalisco: el primero, se generaron indicadores para dar seguimiento al Plan de Desarrollo Estatal —con esto se abría la oportunidad de valorar el cumplimiento de los objetivos del gobierno—; el segundo, se conceptualiza, aunque tardó varios años más en concretarse, la Unidad de Evaluación del Gobierno del Estado, es decir, un área especializada y con funciones específicas en materia de evaluación y monitoreo (véase Ballescá Ramírez, 2018: 33). Posteriormente, en 2011, el gobierno de Jalisco adopta el modelo de Presupuesto Basado en Resultados, en cumplimiento a los mandatos federales, e incorpora los denominados Programas Presupuestarios como instrumentos programático-presupuestales de la administración pública.

Este periodo, de aproximadamente 15 años, se caracteriza, principalmente, por un conjunto de esfuerzos institucionales por establecer y consolidar el monitoreo y la evaluación como un mecanismo de rendición de cuentas. Es decir, un mecanismo orientado a la regulación del ejercicio o gasto de los recursos públicos, de carácter principalmente punitivo o sancionador.³⁶

A partir de 2013, el proceso de institucionalización de la “cultura de la evaluación” en Jalisco tuvo un cambio *cualitativo* importante, marcado por la creación de Evalúa Jalisco, la estrategia de evaluación de los programas y las políticas públicas, y de la estrategia de monitoreo de indicadores del desarrollo vinculados con el Plan Estatal (Mide Jalisco).³⁷ Con estas estrategias, el proceso de institucionalización de la evaluación en la entidad entró en una segunda fase, una más enfocada en la mejora y el aprendizaje, sin dejar de lado el aspecto de la rendición de cuentas. Se creó una estructura organizativa con funciones exclusivas en el monitoreo y la evaluación, conformada por funcionarios con alto nivel técnico, se generaron instrumentos normativos

³⁶ En este aspecto, el proceso de institucionalización de la “cultura de la evaluación” en Jalisco parece haber seguido la misma orientación que lo que observó Cardozo (2009) en su análisis de la institucionalización de la evaluación en la administración federal.

³⁷ El Plan Estatal es el principal instrumento de planificación del desarrollo en los gobiernos subnacionales, del cual se desprenden un conjunto de instrumentos de carácter sectorial, estratégico, institucional o programático, como los Planes Sectoriales, los Planes Institucionales, los programas presupuestarios.

que clarificaran y ordenaran la práctica evaluativa y se inició un proceso sistemático de gestión de las evaluaciones (véase Ballezcá Ramírez, 2018).³⁸

En 2019 el gobierno de Jalisco tuvo una transición política en poder y las estrategias de monitoreo y evaluación (Mide Jalisco y Evalúa Jalisco) se mantuvieron en su esencia: los pilares sustantivos de las estrategias permanecieron, se iniciaron esfuerzos para reforzar su vinculación con la planificación del desarrollo del estado y se complementaron con un componente de mayor participación ciudadana.³⁹ La “sobrevivencia” de este tipo de estrategias ante los cambios políticos en la administración y el “reforzamiento” de su incidencia parecen ser un claro indicador del grado de consolidación de la cultura de la evaluación en Jalisco. Por esta razón, y el reconocimiento nacional e internacional que ha obtenido Evalúa Jalisco, es relevante analizar y describir las principales condiciones o aspectos que han posibilitado a la estrategia adquirir ese estatus.

CONDICIONES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN JALISCO

La literatura nos dice que la institucionalización es el proceso mediante el cual un conjunto de prácticas, costumbres, creencias y formas de organización se legitiman, es decir, se convierten en norma (Cruz-Suárez *et al.*, 2014; Scartascini & Tommasi, 2012). Llegado a ese punto, se convierten en institución y, por tanto, tienen tres características: primero, adquieren un carácter de utilidad pública, es decir, que persiguen intereses o valores colectivos, se perciben como valiosos para el interés público; segundo, se apegan a las normas sociales, comparte y reproducen los valores sociales; y tercero, tienen una permanencia en el tiempo, es decir, perduran —pueden adaptarse y cambiar como respuesta al contexto, pero debe ser estables y confiables (Cruz-Suárez *et al.*, 2014)—. Estas características se observan en la práctica o cultura evalua-

³⁸ De acuerdo con la página Evalúa Jalisco, hasta el 2019 se habían realizado 98 evaluaciones de programas o políticas públicas (véase <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/listado-evaluaciones>).

³⁹ La secretaría que asumió las funciones de planeación y evaluación del gobierno del estado tiene un importante componente participativo, el cual fue permeado a todas las estrategias y acciones de la dependencia.

tiva en Jalisco —o está a punto de alcanzarlas—, por tanto, es relevante analizar el caso de Evalúa Jalisco para conocer aquellos aspectos o condiciones que le permitieron institucionalizarse como mecanismo de mejora para la gestión pública. Como se mencionó anteriormente, Evalúa Jalisco es la estrategia del gobierno del estado de Jalisco con la que se pretende mejorar los resultados de los programas y las políticas públicas mediante procesos de generación de conocimientos y aprendizajes sobre lo que funciona o no. Con las evidencias que se generan, se proponen mejoras que son incorporadas en los programas y las políticas públicas, con el objetivo de mejorar sus resultados.⁴⁰

La hipótesis que se ofrece en este texto es que la institucionalización de la evaluación en Jalisco ha sido resultado de tres grandes condiciones: evaluabilidad de los programas y políticas públicas, generación de conocimientos y aprendizajes útiles y significativos y usabilidad de la evidencia. De una u otra manera, las acciones llevadas a cabo por Evalúa Jalisco generaron estas condiciones, mismas que parecen haber sido necesarias para que la evaluación se institucionalizara en la entidad.

Evaluabilidad de los programas y las políticas públicas

El primer desafío que enfrentó Evalúa Jalisco fue la creación de condiciones que posibiliten la evaluación como una práctica factible, sistemática y significativa; es decir, que sea evaluable el quehacer —o al menos una parte— gubernamental. Generalmente, en la literatura se reconoce la importancia de la evaluabilidad de los programas y las políticas públicas (véase Merino, 2007; Smith, 1989), pero se acotan a los aspectos teóricos y técnicos que las intervenciones deben cumplir para que puedan ser evaluada: objetivos claros y me-

⁴⁰ De acuerdo con la propia página del Gobierno de Jalisco, “La estrategia Evalúa Jalisco genera evidencia técnica e independiente de los programas y las políticas públicas del Gobierno de Jalisco, con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y el impacto, para que permitan incrementar la calidad de vida y el desarrollo del estado. Las evidencias sobre lo que funciona y lo que se debe mejorar generan información estratégica para que los funcionarios públicos mejoren la toma de decisiones y su operación. Asimismo, bajo los principios de máxima transparencia y rendición de cuentas, Evalúa Jalisco tiene a disposición pública desde el monitoreo a programas públicos, hasta los procesos y resultados de las investigaciones evaluativas [...] la estrategia de evaluación se compone de cuatro grandes elementos: 1. Monitoreo de acciones y programas públicos, 2. Mejora de condiciones de evaluación, 3. Desarrollo y coordinación de práctica evaluativa y, 4. Uso de la evidencia” (véase <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/unidad/evalua>).

surables, metas concretas, indicadores SMART,⁴¹ cadena de resultados, marco lógico o teoría de cambio, sistemas de seguimiento, etc. Pero la concepción de condiciones de evaluabilidad para Evalúa Jalisco es más amplia e incorpora el desarrollo de capacidades para que las instituciones también tengan marcos de actuación, funciones claras y competencias técnicas, no solamente objetos que puedan ser evaluados.⁴²

En ese sentido, los principales componentes para la generación de condiciones de evaluabilidad fueron: 1) el esclarecimiento y la definición de las funciones y atribuciones de los actores e instituciones relacionadas con la evaluación, mediante la creación de un marco normativo-regulatorio de la práctica evaluativa, como fueron: los Lineamientos Generales de Monitoreo y Evaluación, las reformas a la Ley de Planeación y su respectivo reglamento, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, así como la publicación del Programa Anual de Evaluación;⁴³ 2) garantizar los recursos financieros para llevar a cabo evaluaciones externas, para lo que se constituyó un Fideicomiso;⁴⁴ 3) la creación de redes de colaboración interinstitucionales entre funcionarios públicos con funciones de planeación y evaluación, que se llama Unidades Internas de Planeación, Monitoreo y Evaluación;⁴⁵

⁴¹ Acrónimo de los términos: Specific (específico), Mesurable (medible), Attainable (alcanzable), Relevant (relevante) y Time-Based (basados en el tiempo).

⁴² El texto de Toro Morales y Flores Camacho (2016) contiene un análisis más detallado sobre el desarrollo las condiciones de evaluabilidad en Jalisco, especialmente enfocado en los aspectos técnicos del término.

⁴³ Para mayor detalle sobre las implicaciones y esfuerzos que se realizaron en esta materia remítase al texto de Ballescá Ramírez (2018).

⁴⁴ Véase <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/fideicomiso-evalua>

⁴⁵ Véase <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/unidades-internas-de-evaluacion>

4) la sistematización y estandarización de los objetos de evaluación,⁴⁶ para lo que se creó el sistema de monitoreo de programas y acciones públicas;⁴⁷ 5) la mejorar de la conceptualización y diseño de los programas públicos, especialmente aquellos sujetos a Reglas de Operación; y 6) la formación y el desarrollo de competencias técnicas de los funcionarios relacionados con la planeación y la evaluación.

La conjunción de estos componentes permitió a Evalúa Jalisco crear las condiciones de evaluabilidad de los programas y las políticas públicas del Gobierno del Estado. En síntesis, se establecieron las condiciones para saber qué evaluar, con qué recursos, quién participa y para qué se evalúa. En este sentido, la evaluabilidad se constituyó como una condición que era necesaria para conseguir la institucionalización de la evaluación.

Generación de conocimientos y aprendizajes útiles y significativos

La segunda condición para la institucionalización de la cultura evaluativa en Jalisco fue la generación de conocimientos y aprendizajes útiles y significativos de lo que funciona o no en los programas y las políticas públicas. Esta concepción de la evaluación, a diferencia del enfoque punitivo y verificador del cumplimiento, hace un énfasis en la realización de evaluaciones útiles,

⁴⁶ En el estado de Jalisco la programación del presupuesto se realiza mediante los denominados Programas Presupuestarios, en apego a la normatividad federal en la materia. A nivel federal, el principal objeto de evaluación lo constituyen esos instrumentos de planeación-programación, y esa misma lógica se ha intentado replicar en los gobiernos subnacionales. Sin embargo, para el caso de Jalisco, y muy probablemente en otras entidades, dichos instrumentos programático-presupuestales no se corresponden con intervenciones públicas, es decir, con programas o políticas públicas. Los programas presupuestarios funcionan como “grandes bolsas de dinero” mediante las cuales se financian distintas intervenciones públicas o intervenciones que generan “valor público” y, en la mayoría de los casos, se mezclan con recursos operativos de las instituciones. En ese sentido, realizar evaluaciones a los programas presupuestarios fue inviable y poco significativo. En su lugar, Evalúa Jalisco decidió evaluar intervenciones que generaran valor público, es decir, lo que se conoce tradicionalmente como programas o políticas públicas. Pero para ello le fue necesario definir y caracterizar dichas intervenciones. Una vez identificadas, le fue posible establecerlas como el objeto de las evaluaciones de la estrategia. Este esfuerzo concluyó en el diseño de una plataforma informática en la que se sistematiza la oferta de programas públicos (<https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>), misma que devino en un servicio de gran utilidad para personas interesadas en recibir algún apoyo gubernamental.

⁴⁷ El sistema puede consultarse en <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>.

significativas y oportunas. Es decir, evaluaciones que generen conocimiento que sirva para mejorar las intervenciones públicas, no solamente para señalar el incumplimiento de los objetivos, por tanto, útiles; que sean relevantes tanto para los funcionarios públicos como para las personas beneficiarias y la sociedad en su conjunto, en este sentido, significativas; y que respondan a necesidades o contextos específicos, por ende, oportunas.

Los principales componentes de esta condición consistieron en 1) estandarizar los procesos de gestión de las evaluaciones con la profesionalización de los funcionarios públicos y la creación de manuales operativos y normas regulatorias;⁴⁸ 2) garantizar que se realicen evaluaciones útiles, significativas y oportunas, y no solamente se evalúe para cumplir alguna normatividad, con la incorporación de todos los actores involucrados en la toma de decisiones sobre qué y para qué evaluar, con la identificación de necesidades de conocimiento y mejora, con la generación de equipos colegiados de trabajo;⁴⁹ 3) mejorar las propuestas técnico-metodológicas de las evaluaciones, es decir, los encargos solicitados a los equipos evaluadores que se plasman en los denominados términos de referencia;⁵⁰ 4) contratar equipos de evaluadores externos de alta calidad mediante procesos de licitación o concurso público, con el establecimiento de criterios o parámetros de valoración claros, con la revisión puntual y exhaustiva de las propuestas metodológicas para la realización de las evaluaciones;⁵¹ y 5) diseñar y promover sistemas de seguimiento o tableros de indicadores para los distintos instrumentos de planeación y las intervenciones públicas (Ballescá Ramírez, 2018).

⁴⁸ Algunas de estas acciones se pueden consultar en la plataforma Evalúa Jalisco, en la sección de capacitación (<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/reconocimientos/capacitacion>), en la sección de publicaciones (<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/reconocimientos/publicaciones>) y en la sección de normatividad (<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/unidad/normatividad>).

⁴⁹ Al respecto pueden consultarse el acervo de evaluaciones realizadas por la Unidad de Evaluación del Gobierno de Jalisco, disponibles en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/listado-evaluaciones>

⁵⁰ Algunos de los documentos metodológicos pueden ser consultados en la sección de Modelos de Términos de Referencia (TdR) de la página de Evalúa Jalisco (<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/modelos>).

⁵¹ Respecto al proceso de contratación de las evaluaciones puede consultarse en la sección Proceso de evaluación (<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/proceso>) de la página de Evalúa Jalisco.

Con estos componentes, Evalúa Jalisco creó las condiciones para que las evaluaciones generaran conocimientos y aprendizajes útiles, significativos y oportunos que permitieran la mejora de las intervenciones públicas. En otras palabras, se establecieron las condiciones para que las evaluaciones pudieran ser utilizadas y apropiadas por todos los actores involucrados.

Usabilidad de la evidencia

La tercera condición para la institucionalización de la evaluación en Jalisco fue el reforzamiento e incremento de la usabilidad de la evidencia o los conocimientos y aprendizajes generados en los procesos evaluativos. Es decir, crear los mecanismos para que los conocimientos y aprendizajes generados por la evaluación sean utilizados, primero, por los responsables de las intervenciones evaluadas y, segundo, por otros actores de la sociedad civil: medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, academia, personas beneficiarias, etc.

La institucionalización de la cultura evaluativa desde el enfoque de mejora y aprendizaje, en contraste con el carácter punitivo y regulador, pasa por colocar la usabilidad de las evaluaciones como su principal objetivo. En este sentido, la evaluación se constituye más como un medio que como un fin: se evalúa para mejorar –dicho de otra manera, se evalúa para generar conocimientos y aprendizajes que puedan utilizarse en la mejora de la gestión pública y, por tanto, mejorar los resultados de los programas y las políticas públicas–.

Existen distintas clasificaciones o tipologías sobre el uso de las evaluaciones (Leviton & Hughes, 1981; Patton, 2012; Weiss, 1972). En la literatura es común encontrar cinco tipos de usos. Los tres primeros están relacionados principalmente con el uso de los hallazgos de las evaluaciones: instrumental, cuando los tomadores de decisión usan las evidencias de la evaluación para modificar la intervención evaluada; conceptual, cuando los hallazgos de la evaluación ayudan a los actores involucrados a comprender mejor o de manera novedosa el programa; cultural, cuando los hallazgos de la evaluación incrementan el conocimiento en el campo y, por tanto, puede ser utilizados por cualquier persona, no solo por los actores involucrados en el programa o la evaluación (Fleischer & Christie, 2009). El cuarto tipo es el “uso del proceso”, entendido como los “cambios cognitivos, conductuales, programáticos y organizativos resultantes de la participación en el proceso de evaluación y el aprendizaje de pensar de manera evaluativa” (Patton, 1997, 2012). El quinto tipo de uso de la evaluación es el persuasivo o simbólico. Aunque no existe

consenso respecto a qué implica este uso, intenta definir un tipo de actitud en el que se utiliza la evaluación como evidencia en la construcción de argumentos o posturas que pretendan convencer a otros, o para defender sus posturas (Leviton & Hughes, 1981).⁵²

En esta materia, Evalúa Jalisco ha generado condiciones para incrementar, principalmente, los tres primeros usos de las evaluaciones. El primer componente es la creación de un sistema de seguimiento de las agendas o planes de mejora de las intervenciones evaluadas, el cual consiste en una plataforma informática en la que los responsables de las intervenciones evaluadas plantean sus compromisos de mejora y reportan periódicamente sus avances. La plataforma es pública y abierta, por lo que cualquier persona puede consultar, de manera fácil y rápida, las mejoras que han generado los responsables de los programas.⁵³ El segundo componente es la generación de un repositorio de información y documentación de todas las evaluaciones gestionadas por la estrategia.⁵⁴ Por último, la estrategia ha intentado expandir el alcance del uso de la evaluación generando productos comunicativos, como infografías y cápsulas informativas, que lleguen a un perfil más amplio de potenciales usuarios de la evaluación.

En ese sentido, Evalúa Jalisco generó las condiciones para la sostenibilidad del uso de las evaluaciones y, con ello, crear las bases para consolidar la institucionalización de la cultura evaluativa en la entidad.

REFLEXIONES FINALES

A manera de conclusión, se destacan algunos de los elementos más relevantes o significativos del caso de Evalúa Jalisco en su camino a la institucionalización de la cultura de evaluación. Primero, la relevancia de incorporar a distintos actores en los procesos de evaluación. En un primer momento, mediante

⁵² El texto de Gómez Morán (2016) ofrece un análisis de los usos de la evaluación en el contexto de Jalisco.

⁵³ La plataforma se puede consultar en <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/agendaMejora/panel/tablero>

⁵⁴ La información se puede consultar en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/listado-evaluaciones>

órganos consultivos conformados por expertos,⁵⁵ que aportaron credibilidad y legitimidad a los esfuerzos por institucionalizar la evaluación en la entidad (véase Ballescá Ramírez, 2018); en un segundo momento, con la conformación de redes de colaboración y equipos de trabajo con todos los actores involucrados (funcionarios públicos, personas beneficiarias, organismos de la sociedad civil, academia, iniciativa privada). Estas acciones parecen incrementar la apropiación de las evaluaciones, legitima la práctica y, por tanto, el uso de los conocimientos y aprendizajes generados.

La apertura de la información sobre los procesos de evaluación, los conocimientos y aprendizajes generados y los compromisos de mejora adquiridos constituyen otro elemento de vital relevancia para la consolidación de la cultura de la evaluación. En esta materia, Evalúa Jalisco ha acertado con la generación de plataformas informáticas al alcance de toda la ciudadanía, con la presentación de la información de manera clara y accesible, y con la difusión de los esfuerzos realizados en la institucionalización de la evaluación como mecanismo de mejora de la gestión pública.

Por último, la constante innovación en sus procesos, estructuras y prácticas, acompañadas por el calificado funcionariado público que coordina la estrategia Evalúa Jalisco, se han constituido como elementos importantes para la institucionalización y adaptabilidad de la cultura evaluativa en la entidad.

Los reconocimientos otorgados a la estrategia constatan la relevancia del caso de Evalúa Jalisco como buen ejemplo de análisis y reflexión sobre el proceso de institucionalización de la cultura de la evaluación en un gobierno subnacional. En su momento, Pérez Yarahuán (2016) planteó: “la prueba de fuego para la evaluación en el estado de Jalisco estará en lograr su estabilidad ante el cambio de gobierno a finales de 2018”. Evalúa Jalisco parece haber pasado la prueba. Sin embargo, aún persisten desafíos por superar, algunos identificados hace poco más de una década (véase Cardozo Brum, 2009), de los cuales la evaluación en Jalisco no es ajena: incrementar los usos de la eva-

⁵⁵ García Vázquez y Ángel Lara (2016) analizan el caso del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Consejo Evalúa Jalisco), órgano consultivo independiente que estuvo en operación del 2014 al 2019.

luación,⁵⁶ incrementar su incidencia en la toma de decisiones y el destino del gasto público, incrementar el presupuesto destinado a la evaluación e incorporar metodologías de evaluación innovadoras y pertinentes para las necesidades de conocimiento y aprendizaje que requiere la administración pública.

REFERENCIAS

- Ballescá Ramírez, M. (2018). “Institucionalización de la práctica EVALÚA Jalisco”. En M. Ballescá Ramírez (Ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en México* (pp. 23-64), Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco / Colegio de Jalisco.
- Cardozo Brum, M. (2009). “La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: Avances y desafíos pendientes”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 49, pp. 175-198.
- Chelimsky, E. (2006). “The purposes of evaluation in a democratic society”. In I. F. Shaw, J. C. Greene, & M. M. Mark (Eds.), *The SAGE Handbook of Evaluation*. Sage Publications, 34-55. <https://doi.org/10.4135/9781848608078>
- Cruz-Suárez, A., Prado-Román, C., & Díez-Martín, F. (2014). “Por qué se institucionalizan las organizaciones”, *Revista Europea de Dirección y Economía de La Empresa*, 23, pp. 22-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.redee.2013.09.003>
- Fleischer, D. N., & Christie, C. A. (2009). “Evaluation Use: Results from a Survey of U.S. American Evaluation Association Members”. *American Journal of Evaluation*, 30(2), pp. 158-175. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1098214008331009>
- García Vázquez, N., & Ángel Lara, H. A. (2016). “De la innovación a la institucionalización: Consejo Técnico Independiente EVALÚA Jalisco”. En M. Ballescá Ramírez (Ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en*

⁵⁶ En su texto, Pérez Yarahuán (2016: 321) reconoce que el uso de la evaluación es “uno de los retos más importantes y no resueltos del todo”. En su opinión, una de las principales razones de esta situación es la falta de correspondencia entre lo que se evalúa (el diseño de la evaluación) y el objetivo de las evaluaciones, la cual se ha profundizado por la emulación o replicación del esquema federal de evaluación en los gobiernos subnacionales. Para superar esta situación, la autora propone pensar, como parece haber hecho Evalúa Jalisco, en la realización de evaluaciones más significativas y oportunas para los gobiernos subnacionales.

- México* (pp. 89-120), Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco / Colegio de Jalisco.
- Gómez Morán, E. (2016). “Perspectivas de evaluadores y gestores: usos y potencialidades de la evaluación”. En M. Ballezá Ramírez (Ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en México* (pp. 121–139), Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco / Colegio de Jalisco.
- Hernández Licona, G. (2013). “En C. Maldonado Trujillo & C. Galíndez Hernández (Eds.), *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El papel de los actores subnacionales* (1a ed.) (pp. 61-68), CIDE-Centro CLEAR para América Latina.
- Leviton, L. C., & Hughes, E. F. (1981). “Research On the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis”, *Evaluation Review*, 5(4), pp. 525-548.
- Martínez Mendoza, E. A., Pérez González, C., & Gutiérrez, G. (2013). “Avances en la institucionalización de las prácticas de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2011”. En C. Maldonado Trujillo & C. Galíndez Hernández (Eds.), *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El papel de los actores subnacionales* (pp. 101-116), CIDE-Centro CLEAR para América Latina.
- Merino, M. (2007). “La Evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas”, *Papeles de Evaluación* (no. 7; Papeles de Evaluación).
- Mertens, D. M., & Wilson, A. T. (2019). *Program evaluation: Theory and practice. A Comprehensive Guide* (2th ed.). The Guilford Press. Disponible en: www.guilford.com
- OECD. (2010). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- Pérez Yarahuan, G. (2016). “Se hace camino al andar: construcción institucional de sistemas subnacionales de MyE, aciertos y retos de EVALÚA Jalisco”. En M. Ballezá Ramírez (Ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en México* (pp. 313-322), Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco / Colegio de Jalisco.
- Quinn Patton, M. (1997). *Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text* (3th ed.), SAGE Publications.
- Patton, M.Q. (2012). *Essential of Utilization-Focused Evaluation*, SAGE.

- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation. A systematic Approach* (7th ed.). SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Scartascini, C., & Tommasi, M. (2012). *Institucionalización de las Instituciones Políticas y su Impacto sobre las Políticas Públicas* (no. 287; IDB Working Paper Series).
- Smith, M. F. (1989). *Evaluability Assessment. A Practical Approach*, Springer Science + Business Media, LLC.
- Toro Morales, C., & Flores Camacho, O. (2016). “Una experiencia en perspectiva: condiciones de evaluabilidad de la política social en Jalisco”. En M. Ballezá Ramírez (Ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en México* (pp. 65-88), Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco / Colegio de Jalisco,.
- UNDP. (2009). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. <https://doi.org/10.1103/PhysRevC.68.034321>
- Weiss, C. H. (1972). “Utilization of evaluation: Toward comparative study”. In C. H. Weiss (Ed.), *Evaluating action programs: Reading in social action and education* (pp. 318-325), Allyn & Bacon.

LA IMPORTANCIA DE LA AUTONOMÍA EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL ESTADO DE DURANGO

JUAN GAMBOA GARCÍA*

INTRODUCCIÓN

Este trabajo abordará los retos y desafíos del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) como organismo constitucional autónomo encargado de normar y coordinar la evaluación en el estado de Durango. Para esto se utiliza una metodología de aprendizaje basado en desafíos, que ha permitido descubrir, probar soluciones e interactuar en un ecosistema de evaluación, respondiendo a los obstáculos que se han ido presentando (Johnson, *et. al.*, 2009).

Creado por la reforma constitucional de 2013 y regulado por su propia ley, promulgada en 2016, el Inevap puede evaluar los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los 39 municipios de Durango y los demás organismos autónomos. En cuatro años, su Director General opina que el Inevap se ha posicionado localmente como una institución confiable y autónoma que genera información basada en evidencia para mejorar la toma de decisiones de quienes ejercen recursos públicos. Dentro de los objetivos del Inevap se destacan: 1) producir

* Consejero Presidente y Director General del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, correos electrónicos: juan.gamboa@inevap.org.mx y contacto@inevap.org.mx

evaluaciones de alta calidad para decir qué funciona y cómo se puede mejorar; 2) generar información y conocimiento para soportar la toma de decisiones alrededor de las intervenciones públicas; y 3) diseminar los beneficios de la evaluación e incrementar su cultura en todo el sector público de Durango.

Cada año, el Inevap publica su Programa Anual de Evaluación (PAE) mediante un proceso estándar que puede ajustarse al alcance e información disponible al inicio de la evaluación. Mediante un instrumento de evaluabilidad, el Inevap discute sus necesidades con los programas susceptibles de evaluación y la probabilidad del uso de las recomendaciones que pudieran generarse. Al final de este proceso, el Inevap configura los modelos de Términos de Referencia (TdR) de acuerdo con las necesidades detectadas. El Inevap ha evaluado intervenciones de la administración pública estatal y municipal de desarrollo social, desarrollo económico, seguridad pública, infraestructura, educación, turismo, ciencia y tecnología, salud, trabajo y previsión social, vivienda, violencia de género, servicios públicos y medio ambiente. De igual manera, se han realizado evaluaciones a otros organismos autónomos.

El camino del Inevap ha estado rodeado de desafíos y lecciones aprendidas. Las capacidades institucionales, tanto en política pública como en evaluación, han sido incipientes, principalmente, en los gobiernos municipales. El Inevap ha comprendido la importancia de crear y fortalecer las capacidades institucionales en evaluación de cada ente. También, para posicionar la cultura de evaluación, el Inevap se ha enfrentado a resistencias para asegurar el costo-beneficio de un ejercicio autónomo de evaluación, por encima de la obligatoriedad normativa. La visión del Inevap ha sido, responder, mediante la evaluación, las preguntas relevantes del desempeño de los programas: qué funciona y cómo se puede mejorar.

MARCO TEÓRICO

La evaluación es fundamental para la calidad democrática de las instituciones gubernamentales, de ahí la importancia de su autonomía. La evaluación detona un proceso de aprendizaje para mejorar el desarrollo de las políticas y programas públicos (ADB, 2019). Y para que la evaluación sea relevante, esta función debe ser estructuralmente independiente de la gestión y de los procesos de decisión de las políticas y programas públicos. Esta independencia, en principio, permitiría a la evaluación, estar libre de influencias, ser más objeti-

va e informar de manera transparente a los que toman las decisiones sobre el estado de las políticas y programas públicos (PNUD, 2011).

Verdad es que, conciliar los valores de los gobiernos con la responsabilidad de producir resultados tangibles es aún un desafío (Arrow, 1974). También lo es que la autonomía de la evaluación ha sido un tema que no se ha desarrollado lo suficiente en la literatura relacionada. Pero Picciotto (2013) ha intentado caracterizar con mayor precisión las implicaciones de la autonomía en la evaluación. Afirma que aquellos evaluadores que suscriben los principios democráticos que la evaluación puede tener, también apoyan la autonomía del proceso de evaluación. Y para Arrow (1974), esta autonomía está intrínsecamente ligada con la teoría de las organizaciones. Las instituciones del Estado existen para resolver tensiones entre objetivos individuales y colectivos, gestionar los flujos de información y coordinar acciones a través de contratos que mantienen los costos de transacción a raya (Arrow, 1974).

Al mismo tiempo, Scriven (1991) considera que la evaluación autónoma puede producir cierto tipo de sesgo, incluidos los conflictos de interés que pueden surgir en el proceso de evaluación. En un ambiente político en el que se habilita la rendición de cuentas y la transparencia, la evaluación independiente inyecta confianza, protege el proceso de aprendizaje e induce a los que toman las decisiones en las políticas y programas públicos a concentrarse en resultados (Picciotto, 2013). Para que la autonomía de la evaluación funcione, ésta necesita un marco adecuado de protección que cumpla sus objetivos. Este marco usualmente debe configurarse a través de arreglos institucionales. En realidad, la evaluación autónoma debe estar protegida institucionalmente por medio de reglas que eviten la captura de la función evaluativa por grupos de interés y de conflicto. Pero entiéndase que la evaluación autónoma no significa aislamiento, como dice Picciotto (2013), el proceso evaluativo autónomo cumple estas funciones:

- Pensamiento crítico: la habilidad y voluntad para valorar el desempeño de manera objetiva y transparente.
- Complementariedad: una contribución distinguida a la creación y diseminación de conocimiento de las políticas y programas públicos.
- Oportunidad: la capacidad del proceso por generar hallazgos y lecciones que permitan informar y corregir el rumbo de la acción pública a tiempo.
- Materialidad: un enfoque deliberado hacia temas y asuntos de interés y relevancia para el desarrollo.

Por la parte institucional, es necesario recordar la evolución de la teoría clásica de la división de poderes en la organización del Estado. Es una convención que la coordinación entre los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) debe configurarse a través de la clara distribución de funciones y control entre estos órganos. En México, la división de poderes concilia la independencia de los órganos de gobierno y la concurrencia de sus facultades y atribuciones para armonizar los intereses del conjunto social (Pedroza, 2002). La autonomía es una forma de división del poder, y se presenta en diferentes grados. Pedroza (2002) concibe estos grados en centralización, desconcentración y descentralización. Sin abundar en ello, para que un ente u órgano de gobierno sea considerado autónomo es necesario cubrir un elemento importantísimo llamado autonomía político-jurídica, en el sentido de que los órganos autónomos gozan de capacidad normativa para crear normas jurídicas, y tienen libertad de organizarse internamente sin depender de la administración del Estado. Estos órganos autónomos se pueden materializar en la Constitución y establecer claramente que ejercerán una función primordial del Estado, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales y no se sitúan subordinadamente en ninguno de ellos (Ugalde, 2010). Ahora, cuando la autonomía del proceso de evaluación se configura y se le protege en el texto constitucional, la evaluación es reconocida como una función primordial del Estado.

LA PUESTA EN MARCHA DEL INEVAP

Aún cuando desde 2007 México se ubicaba como uno de los cuatro países de la región de América Latina y el Caribe con más alto nivel de desarrollo de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD),⁵⁷ el avance en los gobiernos subnacionales todavía era muy incipiente. A principios de la década de 2010, la normativa federal y estatal ya obligaba a instrumentar los mecanismos de monitoreo y evaluación encaminados a una Gestión basada en Resultados, pero las capacidades institucionales de la administración pública estatal en Durango todavía se encontraban limitadas. Según el diagnóstico sobre el avance en la

⁵⁷ El informe nacional de avance 2007-2013 sobre la capacidad institucional para implementar la Gestión para Resultados en el Desarrollo está disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13903/mexico-construyendo-gobiernos-efectivos-resumenes-ejecutivos-de-los-informes>

implementación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2010, Durango tenía un avance del 36%, que lo ubicaba en el lugar 23 del resto de las entidades federativas. Y en 2012, avanzó al 53%, pero apenas ocupaba el lugar 19 entre los demás estados del país.⁵⁸

Aunado a esto, las crecientes demandas ciudadanas, la búsqueda de resultados, la exigencia en aumento por mayor transparencia y rendición de cuentas –como mecanismos para mitigar la corrupción–, así como el incremento en la intensidad del reclamo a las administraciones públicas para generar valor público en la población, fueron elementos que obligaron a repensar la estrategia de evaluación. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (cuadro 1) ha permitido identificar las principales preocupaciones de la población y sus percepciones hacia estas. Desde que se levanta esta información, la percepción de corrupción ha aumentado y prácticamente no ha cambiado, también, la percepción sobre la falta de rendición de cuentas ha incrementado a lo largo de los años.

CUADRO 1. POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS DE DURANGO
Y PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES SEGÚN PERCEPCIÓN, PORCENTAJE

Principales problemas sociales	2011	2013	2015	2017
Inseguridad y delincuencia	75.3	55.8	46.6	53.2
Desempleo	67.8	67.2	60.5	51.8
Pobreza	51.7	50.5	49.1	46.8
Corrupción	47.9	44.4	53.6	52.6
Mal desempeño del gobierno	14.8	29.9	29.1	26.6
Mala atención en centros de salud y hospitales públicos	13.2	18.0	24.3	24.9
Mala aplicación de la ley	10.2	6.5	12.5	14.9
Baja calidad de la educación	8.5	8.8	11.1	11.7
Descoordinación entre niveles de gobierno	8.1	6.5	7.3	9.7
Falta de rendición de cuentas	-	2.7	3.8	4.4

Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/>

⁵⁸ La evolución de Durango en el Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED en las entidades federativas está disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>

Con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango en 2013, se incluyó la creación del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango como un organismo autónomo en lo técnico, operativo, presupuestario, así como en su gestión. El Instituto es responsable de normar y coordinar la evaluación de las políticas públicas y programas presupuestarios de los entes públicos obligados: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los entes autónomos, los municipios y las entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal.

En 2016 el primer Consejo General fue nombrado por el H. Congreso del Estado de Durango. Es así como, desde el Poder Legislativo, se definió el nacimiento del Instituto como una instancia técnica y autónoma. Una vez que dio nombramiento a los consejeros, estos asumieron la necesidad de contar con las bases institucionales y orgánicas que implica la puesta en marcha de un ente autónomo.

Los primeros desafíos del Instituto en 2016 fueron su diseño administrativo y orgánico. Desde la planeación y programación del proyecto de presupuesto (cuadro 2), hasta las decisiones de conformación de la estructura orgánica modelaron la identidad del Inevap. El Informe de Actividades 2016 del Inevap da cuenta sobre el inicio de actividades y de operaciones.

CUADRO 2. PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL INEVAP
SEGÚN CAPÍTULO DE GASTO, 2016

Capítulo	Concepto	Importe
1000	Servicios personales	5,513,000.87
2000	Materiales y suministros	292,359.42
3000	Servicios generales	1,739,129.96
5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,932,088.71
Total		9,476,578.96

Fuente: Informe anual de actividades 2016 del Inevap. Disponible en: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://contenidos-inevap.s3.amazonaws.com/RendicionCuentas-Estatico/2016/InformeActividades/Informe+de+Actividades+Inevap+2016.pdf>

Posteriormente, la organización configuró, en un proceso de planeación estratégica, las prioridades institucionales a llevar a cabo en el corto, mediano

y largo plazo (cuadro 3). Estas están disponibles en la página de Internet del Instituto.

Adicionalmente, para alentar esta nueva cultura de escrutinio a las políticas públicas y programas presupuestarios, el Inevap realizó acciones para establecer los lineamientos, metodologías y criterios y así llevar a cabo evaluaciones por sí mismo o mediante evaluadores externos que garanticen transparencia, objetividad y rigor técnico en los procesos evaluativos a los entes públicos obligados y de esta manera se concreten acuerdos y convenios que den el seguimiento a las recomendaciones generadas en las evaluaciones. Fue hasta 2017 que se llevó a cabo el primer ejercicio institucional de evaluación en la entidad, a la fecha se han realizado cuatro ejercicios anuales de evaluación.

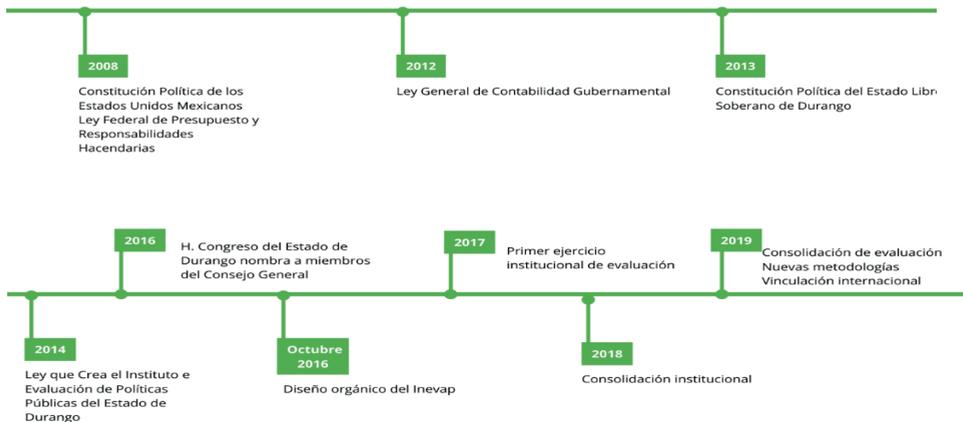
CUADRO 3. PROGRAMA OPERATIVO ANUAL 2016

Actividades	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
Desarrollo del marco normativo administrativo	■	■	■	■	■	■	■	■
Gestión administrativa por inicio de actividades (contrataciones y adquisiciones)	■	■	■					
Solicitud de información a entes públicos obligados				■		■	■	■
Reuniones con entes públicos obligados						■	■	
Desarrollo del marco normativo en evaluación		■	■	■	■	■	■	■
Diseño y administración del Directorio de Evaluadores Externos							■	■
Diseño de página de internet						■	■	■
Preparativos para elaborar el Programa Anual de Evaluación 2017							■	■

Fuente: Informe anual de actividades 2016 del Inevap. Disponible en: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://contenidos-inevap.s3.amazonaws.com/RendicionCuentas-Estatico/2016/InformeActividades/Informe+de+Actividades+Inevap+2016.pdf>

Desde la puesta en marcha del Instituto en 2016, el Consejo General se ha renovado en tres ocasiones, por medio de un proceso de selección coordinado por el H. Congreso del Estado de Durango. En el proceso para renovar el Consejo General han participado representantes de la academia y sociedad civil. De acuerdo con la normativa, los nombramientos han sucedido a través de procesos rigurosos de selección que implementa el Congreso local. Cabe hacer mención, que el nombramiento de los miembros del primer Consejo se realizó de manera escalonada, esto con el fin de garantizar la continuación de los trabajos del Instituto, en el marco de su autonomía técnica y operativa. La figura 1 explica los principales hitos precursores del Inevap, su proceso de inicio de operaciones y los eventos subsecuentes que han contribuido a consolidar el mandato del Inevap.

FIGURA 1. IMPLEMENTACIÓN DE LOS AVANCES DEL INEVAP



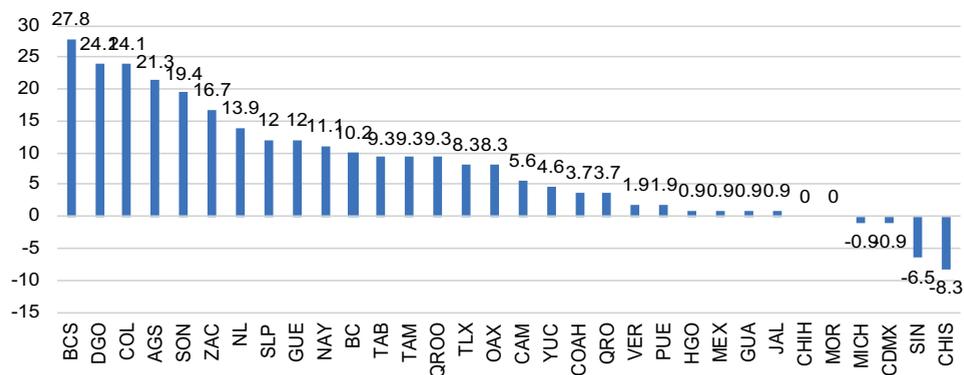
Fuente: Informes de gestión del Inevap 2016, 2017, 2018 y 2019. Disponibles en: <https://inevap.org.mx/nosotros>

Desde su creación en 2016 a la fecha, su Director General afirma que el Inevap se ha posicionado, tanto a nivel local como subnacional, como una institución confiable y autónoma que genera información basada en la evidencia para mejorar la toma de decisiones de los que ejercen recursos públicos. Esta afirmación se fundamenta en el diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019, que publica el Consejo Nacional de

Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y ubica a Durango en el segundo lugar en la medición 2017-2019 (Gráfica 1). También el diagnóstico sobre el avance en la implementación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño 2020⁵⁹ identifica a Durango con 97.5% de avance, lo que le permite ubicarse en el quinto lugar nacional en la dimensión de evaluación.

GRÁFICA 1. VARIACIÓN DEL ÍNDICE DE MONITOREO Y EVALUACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA 2017-2019

PORCENTAJE



Fuente: Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019. Disponible en: https://www.Coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagnostico_2019/Diagnostico_ME_2019_Documento.pdf

En opinión de su responsable, el Instituto tiene el potencial para ayudar a la administración pública a identificar buenas prácticas y a mejorar su entendimiento sobre los efectos de las políticas y programas públicos en la población; de esta manera, los gobiernos pueden desarrollar mejores conexiones a lo largo de sus procesos de decisión. A partir del informe de actividades 2018 del Inevap, se ofrece información sobre cómo los entes públicos han asumido la evaluación respecto del cumplimiento de sus aspectos susceptibles de mejora (Gráfica 2).

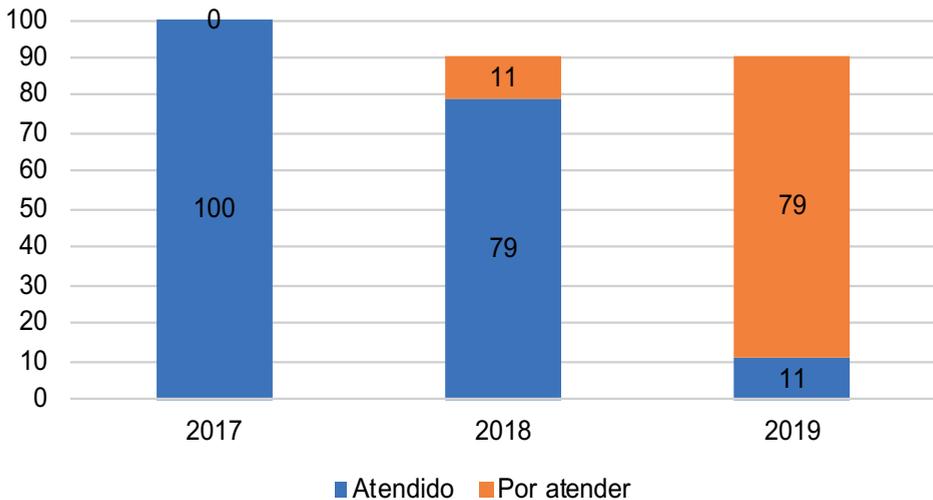
⁵⁹ Los resultados de Durango en el Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED en las entidades federativas 2020 está disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/Informe_PbR_SED_2020.rar

La figura 2 identifica los objetivos prioritarios del Inevap como hoja de ruta para que el Instituto procure que su labor se conduzca en el marco de los principios y valores que caracterizan a la práctica evaluativa. La evaluación, para que sea útil e influyente, ha de ser objetiva, independiente, transparente y de calidad. Estos son los valores que prevalecen en el ethos del Instituto:

- Independencia de criterio, dictamen y juicio justo en el desarrollo de sus trabajos sobre la base de la responsabilidad pública.
- Transparencia como rendición de cuentas y fomento de la participación social.
- Autonomía y responsabilidad entendidos como la capacidad de gestión, libre de influencias, de sus propios recursos y de la disposición a asumir las consecuencias de sus resultados.

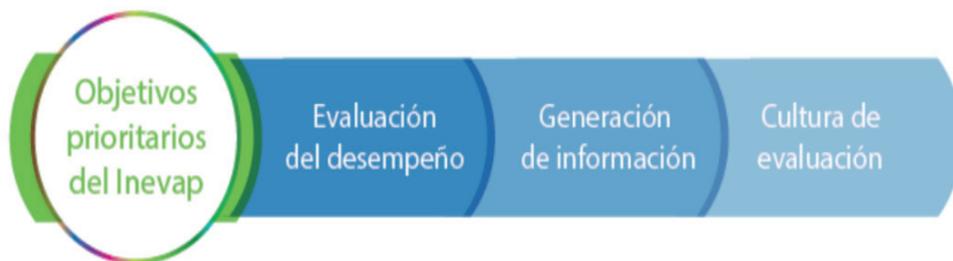
Calidad y mejora continua como el compromiso sistemático con la autoevaluación y el uso de modelos de excelencia para prestar servicios de manera innovadora.

GRÁFICA 2. ATENCIÓN DE LOS ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA, 2017-2019, PORCENTAJE



Fuente: Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019. Disponible en: https://www.Coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagnostico_2019/Diagnostico_ME_2019_Documento.pdf

FIGURA 2. ETHOS DEL INEVAP



Fuente: Fuente: Informes de gestión del Inevap 2016, 2017, 2018 y 2019. Disponibles en: <https://inevap.org.mx/nosotros>

El Inevap ha realizado acciones para garantizar objetividad y rigor técnico en los procesos evaluativos a los entes públicos obligados. Por ejemplo, el Programa Anual de Evaluación se configura a través de la valoración del contexto interno y externo de cada intervención potencial de ser evaluada. Este análisis se desarrolla a partir de una valoración de evaluabilidad que favoreció el enfoque formativo de la evaluación, y se nutre de la experiencia y conocimiento de los responsables de cada política y programa, mediante un ejercicio de entrevistas semi-estructuradas.

Para el Inevap, la valoración de evaluabilidad es una herramienta exploratoria que sirve para identificar las prioridades de evaluación y asegurar su factibilidad y uso. Estima la disposición y preparación de una intervención para ser objeto de una evaluación útil. La valoración de evaluabilidad apoya la decisión de qué intervenciones evaluar y bajo qué criterios, e identifica las capacidades y necesidades de información y los usos previstos de una evaluación.

VÍNCULOS ESTRATÉGICOS PARA EL FORTALECER AL INEVAP

El acercamiento del Inevap ante instituciones con amplio bagaje en temas de evaluación de políticas públicas como el Coneval, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y El Caribe (CLEAR-LAC) y la Academia Nacional de Evaluadores de México (Aceval) fortaleció el proceso de aprendizaje del

Instituto, por medio de capacitaciones impartidas por Coneval, la SHCP y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Estas alianzas representan un punto de partida para emprender acciones y mecanismos que impulsen la cultura de la evaluación en Durango, así como generar e intercambiar información para que los tomadores de decisiones cuenten con evidencia técnica sustentada para mejorar las políticas públicas. Por ejemplo, con base en la experiencia de estas instituciones, cada ejercicio evaluativo se ha adoptado y adaptado, de acuerdo con las necesidades de Durango, a las metodologías e instrumentos de evaluación.

De igual manera, en el ámbito local se han realizado alianzas estratégicas con la Confederación Patronal de la República Mexicana sede Durango (Coparmex), Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED) y el Instituto Tecnológico de Durango (ITD) con el objetivo de involucrar en la cultura de la evaluación al sector académico y a la sociedad civil organizada como eventos, conferencias y seminarios para diseminar los beneficios de la evaluación y algunos de sus resultados.

Como parte de la estrategia para diseminar los beneficios de la evaluación, el Inevap ha sensibilizado mediante reuniones con los diferentes entes públicos obligados, en particular con los ayuntamientos, para conciliar las expectativas del proceso de evaluación. Cada año, los presidentes municipales manifiestan su interés por contar con ejercicios de evaluación en sus administraciones, pues la principal presencia del Estado, en este nivel, consiste en la entrega de servicios públicos. Los municipios ofrecen un grado de proximidad al ciudadano que no alcanzan la federación ni la entidad federativa. Esta, y no sus recursos propios, constituyen su principal ventaja comparativa para ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos. La voluntad de estos actores en insertarse en la dinámica fue atendida por el Instituto mediante sesiones de capacitación y asesoría técnica con temas como: Metodología del Marco Lógico (MML), diseño y construcción de indicadores, introducción a las políticas públicas, evaluación de políticas públicas, generación de valor público en el ámbito municipal, entre otros.

Además, con el objetivo de que el sector público, la sociedad civil y la comunidad académica comprendieran el ámbito de actuación y esencia del Instituto, anualmente se han realizado magnos eventos en el marco de la Semana de la Evaluación convocada por el CLEAR-LAC y en el festival internacional Semana de la Evidencia.

La tarea de sensibilización ha sido vital para derribar muros de desconocimiento e inquietud de los funcionarios, por considerar que con la evaluación se valora su desempeño laboral, conceptos muy alejados de los objetivos que persigue la evaluación.

Se han creado puentes de comunicación tripartitos entre los entes públicos, la sociedad civil organizada y el Instituto mediante la firma de convenios de colaboración, mismos que apuestan a la sinergia y suma de esfuerzos para fomentar la creación de capacidades en evaluación para fortalecer el diseño e implementación de las políticas públicas.

Con la finalidad de dar a conocer a la ciudadanía las acciones que realiza el Instituto, de manera continua se lleva a cabo una campaña de difusión en medios de comunicación, destacando la televisión, radio, prensa y redes sociales, así como pláticas con la sociedad civil organizada.

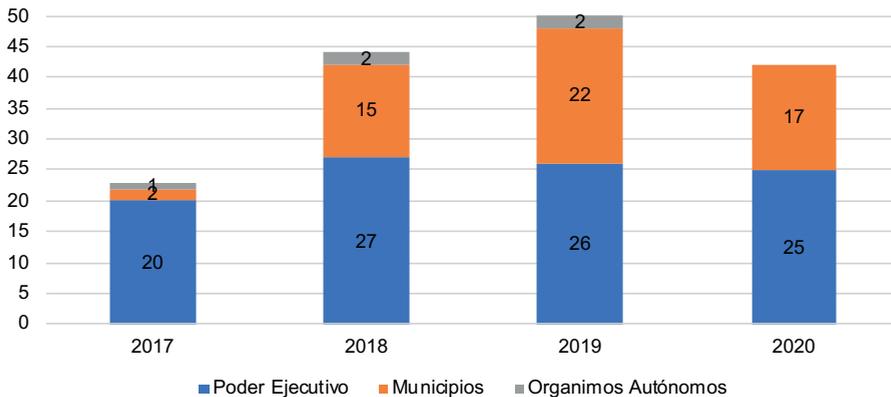
LOS EJERCICIOS DE EVALUACIÓN DEL INEVAP

De cara a los primeros ejercicios de evaluación independiente, fue estratégico contar con un Programa Anual de Evaluación que priorizara la evaluación de aquellas políticas y programas que más interesaran a los entes públicos obligados. Para lograr lo anterior, el Inevap recogió las necesidades de evaluación para contar con un PAE que contemplara un horizonte de evaluación congruente con las necesidades de información y etapas de cada programa o política pública. Usualmente, estas necesidades de evaluación han estado sincronizadas con la fase en el ciclo de política pública. Por ejemplo, las dependencias y entidades del sector público han solicitado evaluaciones de diseño para sus programas de reciente creación; otros han visto la importancia de evaluar los procesos a programas más consolidados, y que previamente han sido sujetos de ejercicios de monitoreo y evaluación.

Los entes públicos obligados han manifestado una amplia disposición de transitar hacia una cultura de resultados. Esto se ha materializado por medio de un incremento en la demanda de evaluaciones y un aumento en las solicitudes para evaluar programas públicos (Gráfica 3). En 2017, se realizaron 23 evaluaciones; en 2018, 44; en 2019, 49; y en 2020 las evaluaciones se redujeron a 42, derivado de una reestructuración programática. Se han contemplado evaluaciones en distintos municipios, en el Poder Ejecutivo, así como otros organismos autónomos del estado. La programación de las evaluaciones de

los cuatro ejercicios de evaluación que se han realizado a la fecha se encuentran disponibles en la página de Internet del instituto en la sección de evaluaciones subsección Programa Anual de Evaluación.⁶⁰

GRÁFICA 3. EVALUACIONES DEL INEVAP SEGÚN ENTE PÚBLICO OBLIGADO, PORCENTAJE



Fuente: Elaboración propia con datos de los Programas Anuales de Evaluación de Inevap. Para que la evaluación sea útil e influyente debe ser objetiva, transparente, independiente y de calidad, valores presentes en el Inevap para identificar la mejora de los programas que implementan los gobiernos. Algunos programas han mejorado su diseño pues era la primera vez que estaban sujetos a un proceso de escrutinio. Recientemente, iniciativas como el Programa Médico en tu Casa, el Fideicomiso Fondo Durango, el cual entrega microcréditos, y otros de desarrollo social como el Programa A la Escuela en Bicicleta se han beneficiado de este tipo de evaluaciones para fortalecer los fundamentos de su diseño (identificación del problema, caracterización de la población objetivo, mecanismos de selección a beneficiarios). Incluso, gran parte de los esfuerzos se han enfocado en los municipios ya que estos han encontrado un aliado en el Instituto para llevar a cabo ejercicios de evaluación útiles que optimicen sus recursos. La importancia de la evaluación en los ayuntamientos ha radicado en la mejora de los servicios públicos municipales. Las evaluaciones a los organismos operadores de agua ha permitido reflexionar sobre la importancia

⁶⁰ Más información del PAE 2017, 2018, 2019 y 2020 disponible en: <https://inevap.org.mx/evaluaciones>

de mejorar la infraestructura física de producción y distribución de agua para evitar pérdidas de líquido, su cobertura, y la eficiencia comercial relativo al potencial de recaudación que tienen estos organismos. Al mismo tiempo, se han evaluado recursos federales transferidos a los municipios con el objetivo de valorar el mérito de las intervenciones financiadas con estos recursos, y así mitigar problemáticas como el rezago en vivienda y ampliar la cobertura de agua y drenaje; componentes estos que forman parte de la medición de la pobreza en México.

REFLEXIONES FINALES

Actualmente, la sociedad enfrenta necesidades complejas y los gobiernos están obligados a generar valor público. La evaluación es la herramienta que permite medir el impacto de los resultados de las políticas públicas, y en la medida en que los entes públicos se comprometan a dar un paso sostenido en la implementación de los sistemas de monitoreo y evaluación, se pueden generar sinergias interinstitucionales que den paso a la réplica de la práctica.

Para que la evaluación ofrezca los resultados esperados, es necesario que existan reglas del juego claras y explícitas. Uno de los aspectos que permite que la práctica evaluativa se mantenga, es la concepción de un organismo constitucional autónomo que favorece la continuidad en las transiciones de los diferentes entes del sector público.

La implementación de la cultura de la evaluación ha traído importantes retos y aprendizajes para el estado de Durango que pueden servir de referencia a otras entidades que están en la búsqueda de avanzar en la autonomía del proceso de evaluación. A continuación, se mencionan algunos de los más destacados:

- El carácter autónomo e independiente del Inevap le permite dar continuidad a la institucionalización de la evaluación a través de la sensibilización y la promoción de la cultura de la evaluación.
- Comprender la importancia de crear y/o fortalecer las capacidades institucionales en materia de evaluación de cada ente público obligado, derivado de los resultados del índice de implementación del PbR-SED de la SHCP.

- Generar metodologías para evaluar las políticas públicas y los programas presupuestarios. Una forma de lograrlo fue tomar como base los instrumentos diseñados por el Coneval y ajustarlos a las necesidades de información de los programas evaluados en la entidad durante cada ejercicio de evaluación.
- Asegurar el costo-beneficio de la evaluación por encima de la obligatoriedad normativa, la estrategia de evaluabilidad implementada por el Inevap aporta elementos para incrementar la utilidad de los ejercicios de evaluación.
- Responder, mediante la evaluación, las preguntas relevantes del desempeño de los programas: resultados comprometidos del programa y compromisos institucionales para su mejora.

Las necesidades de la población se encuentran en el centro de las decisiones de los gobiernos. Para promover la confianza que deposita en ellos, es necesaria una cultura de evaluación y mejora continua de políticas públicas que genere información útil y oportuna en la toma de decisiones. La evaluación debe ser una práctica imparcial que contribuya a que los programas alcancen los resultados comprometidos en su diseño, maximicen su impacto con recomendaciones oportunas y expliquen su desempeño.

REFERENCIAS

- ADB (2019). *Annual Report. Asian Development Bank*, Filipinas: Mandaluyong. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/650011/adb-annual-report-2019.pdf>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019*, Ciudad de México: Coneval.
- IFAD (2015). *The evolution of the independent evaluation function at IFAD*, Rome: The International Fund for Agricultural Development.
- Johnson, L., Smith, R., Smythe, J. & Varon, R. (2009). *Challenge Bases Learning: An Approach for Our Time*, Austin, Texas: The New Media Consortium.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*, Cambridge: Harvard University Press.

- Pedroza, S. (2002). *Los órganos consticionales autónomos en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Picciotto, R. (2013). "Evaluation independence in organizations", *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, vol. 9, Londres: Kings College London.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus* (4th ed.), Newbury Park: SAGE.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño*. Ciudad de México: SHCP.
- Ugalde, F. (2010). "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, no. 29, México.
- Weiss, C. H. (1998). "Have we learned anything new about the use of evaluation?", *American Journal of Evaluation*, 19 (1), pp. 21-33.

COMUNICACIÓN Y UTILIZACIÓN DE RESULTADOS
DE EVALUACIÓN

USO DE LAS EVALUACIONES EN COLOMBIA: UNA EXPERIMENTACIÓN DE INCIDENCIA Y COMUNICACIÓN ACADÉMICAS MEDIANTE *POLICY PAPERS*

ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL*
MARÍA CECILIA ROA GARCÍA**

INTRODUCCIÓN

La introducción de la evaluación de las políticas públicas a partir de la última década del siglo XX en América Latina ha fomentado la creación de instituciones especializadas, públicas y privadas, para esta labor. Sus objetivos, enmarcados en los de la *policy sciences*, pretendían ilustrar las élites políticas y administrativas para la toma de decisiones, permitir la formación ciudadana y facilitar el proceso democrático y deliberativo, con la finalidad de generar políticas públicas más eficientes y fortalecer la democracia.

Instituciones públicas, como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en Colombia, han desarrollado progresivamente una capacidad técnica y, en el marco de la tercerización de la gestión pública, han estimulado

* Profesor Investigador Titular adscrito al Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, correo electrónico: anrothd@unal.edu.co

** Profesora Asociada adscrita al CIDER – Centro Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo, Universidad de los Andes, Bogotá, correo electrónico: mc.roag@uniandes.edu.co

la creación de un mercado (oligopólico) para la evaluación de políticas en empresas especializadas privadas nacionales e internacionales y universidades. Sin embargo, frecuentemente la realización de evaluaciones con altos estándares técnicos y con pretensión de una “objetividad científica”, ha implicado que las evaluaciones no resulten comprensibles o pertinentes para los decisores políticos, y aún menos para el público en general, impidiendo sus propósitos tanto de ilustración pública, de incidencia democrática como de mayor efectividad para las políticas.

Paralelamente, en particular desde la última década, América Latina conoció un desarrollo importante de la publicación y difusión de documentos de tipo *policy paper/brief* por parte de diferentes instituciones públicas y privadas, en el marco de una práctica de una experticia pluralista, cada vez más profesional, para incidir en las decisiones públicas.

Estos documentos, realizados con o sin acudir a fuentes primarias, toman así la forma de metaevaluaciones orientadas a promover valores e intereses particulares, incluidos los del gobierno de turno. Se quiere destacar aquí su importancia y pertinencia en un contexto de transformaciones tecnológicas y socioculturales de la comunicación y su incidencia en la toma de decisiones como construcción de narrativas argumentadas alrededor de un problema público.

En el contexto de una práctica de la experticia pluralista, consideramos importante desarrollar estas herramientas de incidencia desde una perspectiva democratizadora. Así se presenta la experiencia de construcción de un *Policy paper* sobre eutanasia mediante una conferencia de consenso, así como la iniciativa conjunta entre la Universidad Nacional (pública) y la Universidad de los Andes (privada) para divulgar *Policy Papers* desde una perspectiva sensible al objetivo democrático de las políticas públicas y de su estudio.

EL CONTEXTO DEL DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

Si bien se puede remontar la historia de la evaluación al siglo XVII con el desarrollo de la estadística como ciencia métrica del Estado, es realmente a partir de la segunda mitad del siglo XX que empieza a desarrollarse como un campo especializado de investigación científica (Weiss, 1997). Su impulso se debe a un conjunto de factores como la expansión importante del intervencionismo del Estado en el marco de la construcción del estado de bienestar key-

nesiano, el surgimiento de nuevos problemas públicos, la preocupación por un uso eficiente de los recursos públicos y el desarrollo de un campo de estudios como el análisis de políticas públicas o *Policy Sciences* con su conocida herramienta del ciclo de política, cuya última fase es la evaluación.

Este contexto condujo al desarrollo de nuevos instrumentos de medición econométrica, como por ejemplo el Análisis Costo-Beneficio económico. Igualmente, el interés combinado, por un lado, de los gobernantes para desarrollar acciones públicas más eficaces con base en el conocimiento científico y, por el otro lado, de la oposición al gobierno, en particular desde la función parlamentaria, para ejercer un control sobre el uso de los recursos públicos, generó un flujo financiero que permitió el desarrollo de la evaluación y su profesionalización. Asimismo, la práctica evaluativa creció también a medida que surgieron dudas sobre la efectividad de las realizaciones del Estado de bienestar (Roth, 2014).

En los ochenta, el giro neoliberal y la introducción de la Nueva Gestión Pública (NGP), con su énfasis en la eficiencia económica, la reducción del Estado y la contratación externa de las intervenciones públicas impactará también la práctica de la evaluación. Al considerarla como una actividad especializada se reforzará su autonomización con relación al campo del análisis o estudio de las políticas públicas visto como un campo integrado.

De una parte, la evaluación se introdujo como una buena práctica en todas las administraciones públicas para ejercer control sobre el cumplimiento de los contratos y para medir la efectividad de los servicios públicos contratados en el marco de la implementación de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y, de la otra, la creciente globalización económica ha conducido, en particular a través de los organismos financieros internacionales, la cooperación al desarrollo y las organizaciones no gubernamentales, a la difusión de la exigencia de evaluación en todo el mundo.

Progresivamente, se pasó de un Estado intervencionista centrado en la capacidad de las instituciones públicas en formular, implementar y evaluar sus políticas públicas a un Estado neoliberal centrado en el mercado como regulador principal.

La segmentación del ciclo de las políticas públicas en sus diferentes etapas facilitó que se considerara a la última fase, la evaluación de políticas, como una actividad específica, independiente del proceso completo del ciclo de las políticas públicas. De este modo, la evaluación se volvió un instrumento central para el control político administrativo de la ejecución de programas pú-

blicos, que también se podía realizar mediante la contratación de un tercero. Este cambio fue acompañado de una modificación en la fuente de la legitimidad misma de la acción pública.

En efecto, su legitimidad se fue trasladando de la Ley como expresión de la voluntad general a la efectividad de los resultados y a la satisfacción de los usuarios considerados ya no como ciudadanos o usuarios sino como clientes. En este contexto, la evaluación de políticas perdió su nexo con los objetivos generales del análisis de las políticas públicas, para transformarse en una actividad, frecuentemente denominada como investigación evaluativa, centrada en la medición científica de los efectos y de la eficiencia de las acciones públicas (véase Alvira, 1985).

Sin embargo, como toda actividad de carácter científico, la evaluación estará también sujeta a las controversias epistemológicas, teóricas y metodológicas. Aquí, nos limitaremos a señalar dos aspectos. Uno de ellos tiene que ver con el problema de la objetividad de la medición de los resultados e impactos de la acción pública. Los ochenta vieron la instalación de una verdadera guerra de paradigmas que se manifestó, en la práctica, por el uso por parte de los expertos evaluadores, de metodologías cualitativas y participativas en un campo que aún se encontraba ampliamente dominado por la perspectiva (neo)positivista de la economía, y en particular de su rama econométrica.

Guba y Lincoln (1989) consideraron que el campo de la evaluación, en tanto que experticia profesional, estaba entonces conformado por cuatro generaciones que convivían simultáneamente, las cuales se encontraban adosadas cada una a una diferente postura epistemológica. El postpositivismo, la teoría crítica y el constructivismo llegaron a cuestionar la perspectiva positivista dominante en la aún joven ciencia evaluativa. Así, a partir de los noventa, las concepciones y metodologías tradicionalmente verticales y externas de los evaluadores fueron complementadas o sustituidas por concepciones más horizontales e internas que reconocían el papel de los valores de los evaluadores, agentes y públicos concernidos. Con ello, se produce inevitablemente una cierta politización de la evaluación.

Con el pluralismo de la experticia, se llegó obviamente a reconocer también el pluralismo de los actores y la diversidad de los contextos. En ese sentido, la evaluación pasó de ser un instrumento casi exclusivamente en manos de los detentores del poder y que usaba su mismo lenguaje, a ser también una herramienta para el ejercicio argumentado de la crítica social. Se reconoció, en la línea de Majone (1997), que la labor evaluativa se acercaba más a un

proceso de argumentación realizado por un abogado que a las operaciones de cálculo de un ingeniero.

De este modo, la evaluación no corresponde a una demostración científica objetiva en relación con el objeto de estudio, a una expresión de la verdad científica, sino más bien a una actividad de defensa de una línea discursiva sustentada por una serie de evidencias y argumentos seleccionados y a un proceso de persuasión no exento de retórica (Majone, 1997).

El segundo aspecto tiene que ver con el uso de la evaluación. Inicialmente la lógica dominante en materia de comunicación de resultados de evaluación era la de una transmisión directa de los resultados arrojados en una vestimenta científica al mandante. En esta perspectiva se consideraba que el uso de los resultados era de su única incumbencia.

Frente a la frustración de los evaluadores al darse cuenta de que sus investigaciones eran muy poco o mal usadas, se consideró que los informes de evaluación debían contener recomendaciones y, para que tuvieran mayor incidencia, tenían que ser publicados y divulgados (Weiss, 1988). De esta forma se pretendía ejercer una presión sobre los decisores para que estas investigaciones y recomendaciones fueran tenidas en cuenta al momento de la revisión de las políticas públicas o que se sintieran en la obligación de justificar con buenas razones su no uso. Es la idea de la evaluación “ilustrativa” de Carol Weiss, quien concluía un artículo dedicado al uso de la evaluación de esta manera:

We cannot leave the process of evaluation utilization to chance or regard it solely as an in-house conversation among colleagues. The evaluator must seek many routes to communication—through conferences, workshops, professional media, mass media, think tanks, clearinghouses, interest groups, policy networks, whatever it takes to get important findings into circulation. And then we have to keep our fingers crossed that audiences pay attention (Weiss, 1998: 32).

De lo anterior se deriva entonces también que su uso por parte de los responsables de la acción pública no es natural u obvio. La evaluación y sus usos resultan ser entonces un espacio de confrontación política entre diversas concepciones, definiciones y objetivos de la actividad pública evaluada. Además, su incidencia dependerá también de una estrategia de comunicación. La estimación de las consecuencias de las acciones públicas como la previsión cierta de los posibles efectos a corto, mediano y largo plazos de diferentes cursos

de acción se reconoce como limitada. Siendo así, las evaluaciones de políticas, en tanto que dispositivos y argumentos que buscan orientar políticamente la toma de decisiones, deberían más bien ser considerados como insumos, entre otros, para el debate público y la formación ciudadana (Majone, 1997).

Por lo anterior, consideramos pertinente que la investigación evaluativa se reinscriba en el contexto más amplio de las ciencias de políticas públicas (*Policy Sciences*) propuestas por Lasswell (1951) quien consideraba que ese campo de estudio tenía como propósito no solamente aportar conocimientos científicos para tomar decisiones más racionales y efectivas, sino que debía ser también una estrategia para profundizar y defender los valores democráticos en la sociedad.

Debían ser unas ciencias *de y para* la democracia (*Policy Sciences of Democracy*) las cuales tenían como parte de su misión la (in)formación de la ciudadanía sobre los asuntos públicos para posibilitar su participación efectiva en el debate público con relación a los procesos de decisión política de una nación (Lasswell, 1951). Es decir, como le expresa Majone (1997), para transformar la persona común en un(a) ciudadano(a).

En este marco más amplio, la evaluación de políticas públicas no puede ser vista como una actividad autónoma, descontextualizada, desligada del objetivo general del campo de estudio de las políticas públicas. La evaluación debe entrar a ser un elemento central para la producción de datos, información y argumentos útiles para el debate público democrático en relación con la toma de decisiones políticas que contribuya no solamente al mejoramiento de la efectividad de las políticas públicas, sino a la profundización y defensa de los valores y prácticas democráticas en la vida política de las naciones. Problemática que suele estar ausente tanto en las formaciones en evaluación de políticas públicas como en los libros de texto.

EL USO DE LAS EVALUACIONES

La literatura especializada en investigación evaluativa o como se pretende a veces, en ciencia evaluativa, tiende a centrar su objetivo en aportar un conocimiento que sea útil para los actores involucrados directamente en el despliegue de la acción pública para que ésta sea más eficaz y eficiente.

Carol Weiss (1998: 24) señala que los resultados de la evaluación pueden tener diferentes usos. El primero corresponde al uso instrumental de los re-

sultados lo que ocurre cuando se cumplen tres condiciones: las implicaciones de los hallazgos no generan controversia, los cambios son menores y se producen a pequeña escala y existe una estabilidad tanto en el entorno como en el interior del programa.

El segundo corresponde a un uso conceptual. La evaluación genera ideas o cambios en la comprensión de los problemas que podrán ser aplicados en un momento dado cuando se presenta una oportunidad de cambio en el programa. Usar la evaluación como un instrumento de legitimación para justificar una postura o ganar apoyo a favor de un cambio en un sentido determinado constituye un tercer uso. Aquí la evaluación se transforma en un instrumento de persuasión. Finalmente, como cuarto uso, Weiss considera que la evaluación puede influir, más allá de la política o la serie de programas evaluados, en otros programas. Eso ocurre en particular con la agregación de los resultados de múltiples evaluaciones bajo la forma de metaanálisis o metaevaluación.

Si bien esos usos de la evaluación resultan potencialmente probables, también es de señalar que a medida que la práctica de la evaluación se extiende hasta volverse rutinaria –las buenas prácticas–, existe el riesgo de que su uso se limite a una obligación formal en el marco de una rendición de cuentas o un cumplimiento de requisitos burocráticos, eventualmente, en el marco de un proceso de evaluación de desempeño.

En este sentido, pueden generarse tres tipos de problemas. El primero tiene que ver con el bajo uso de los resultados de la evaluación, un segundo tiene que ver con la independencia del evaluador frente al mandante o contratante y un tercer problema se relaciona con la autonomía o discrecionalidad del ente evaluado para el uso de los resultados y las recomendaciones de la evaluación.

Así, estudiando el caso colombiano, Martínez (2020) señala que se pudo encontrar un uso relativamente bajo de las recomendaciones emitidas por las evaluaciones realizadas por el DNP a través de su programa Sinergia (<https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>). Su estudio, aún en curso, sobre ocho evaluaciones institucionales para un total de 101 recomendaciones, encontró que solo una tercera parte (33.6%) de éstas presentaban evidencias de un grado de implementación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la mitad del 33.6% corresponden a recomendaciones que se integraron en la política antes de terminarse el proceso de evaluación. Esta situación ya había sido señalada por un estudio anterior que mostraba que, en el caso de un programa de subsidios condicionados denominado *Familia en acción* en Colombia, los cambios en el programa se hicieron durante el mismo proceso de evaluación,

sin esperar los resultados de ésta, dificultando la validez del mismo proceso metodológico de evaluación, ya que el programa sufría cambios frecuentes. De hecho, las evaluaciones terminan realizando una legitimación *expost* de los cambios ya ocurridos en los programas en proceso de evaluación (Roth, 2009).

Un segundo problema se relaciona con la autonomía de los evaluadores. En el caso de Colombia, resulta también problemático el hecho de que la entidad responsable de formular el Plan Nacional de Desarrollo, que comprende las principales políticas a desarrollar por el gobierno de turno, sea también la entidad que participa en la selección de las políticas a evaluar, la que decide el alcance y las metodologías y la que supervise la labor de los evaluadores.

Otro asunto es la relación que se crea entre las firmas evaluadoras y el mandante. En el caso colombiano el mercado de la evaluación se limita a muy pocas firmas evaluadoras. Aunque la contratación se realiza mediante una invitación pública, en la práctica es un mercado oligopólico que roza con el clientelismo. Una situación que se refuerza con el hecho de que los pliegos de oferta pública suelen contener condiciones en relación con la experiencia y al conocimiento de ciertas técnicas de medición que dificultan la entrada para nuevos actores, y en donde la cercanía y la confianza entre mandantes y evaluadores entra a distorsionar el mercado.

Así, se puede observar, analizando la información oficial contenida en el sitio web de Sinergia del DNP de 53 evaluaciones, que 90% de las evaluaciones fueron realizadas por cuatro firmas y que más de 40% de éstas por una misma firma,⁶¹ la cual, además, fue creada por exfuncionarios de la entidad mandante. En este sentido, la práctica oficial de la evaluación está lejos de contribuir a la diversidad de los puntos de vista o de reflejar el pluralismo de la experticia.

Finalmente, un tercer problema consiste en la dificultad del ente responsable de la evaluación, de disponer de la capacidad política o administrativa y de seguimiento para que los entes encargados de la política evaluada tengan en cuenta los resultados de la evaluación para su acción político-administrativa. El grado de autonomía de los diferentes segmentos institucionales tiende así a limitar el uso de las evaluaciones y, por allí, su utilidad.

⁶¹ Datos presentados por Samira A. Alkhatib Hernández, durante la sustentación de su tesis de maestría en Gobierno y Políticas Públicas “La evaluación en el contexto de las políticas públicas: el caso de SINERGIA en Colombia” en la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2016.

En conclusión, se podría considerar que la política de evaluación en Colombia produce evaluaciones con una tendencia clara a ser principalmente un instrumento de legitimación de la política, señalando algunas recomendaciones para su mejoría técnico-operativa. Desde los tipos de usos señalados por Weiss, las evaluaciones del DNP privilegian así un doble uso: instrumental y legitimador. Sin embargo, es de anotar que existen también, al contrario, por parte de entes de control como la Controlaría, la Procuraduría o la Defensoría del Pueblo, una ocasional actividad evaluativa de programas o de políticas con una mayor capacidad de autonomía y de crítica.

EVALUACIÓN, COMUNICACIÓN Y PERSUASIÓN: EL ROL EMERGENTE DE LOS *POLICY PAPERS*

La evaluación de políticas públicas como práctica social que pretende establecer un puente entre la ciencia y la política, es decir, producir evidencias científicas y, a su vez, ser un medio de comunicación que favorece el uso del conocimiento en la acción pública, no puede renunciar, como señalaba Weiss (1998: 32), a usar todas las estrategias disponibles para que “*audiences pay attention*”.

El evaluador –como productor de argumentos persuasivos– (Majone, 1997) debe por lo tanto ser atento a las transformaciones de las estrategias de comunicación y de información contemporáneas producidas por el desarrollo acelerado de las tecnologías digitales. La revolución digital generó de un cierto modo una inversión en materia de disponibilidad de la información científica. Si anteriormente la información era escasa y difícil de acceso –y hacía de su posesión un recurso privilegiado en las relaciones de poder– hoy, gracias a Internet, la información se hizo pletórica⁶². De una cierta manera se democratizó.

⁶² Desde una perspectiva tradicional, la obtención de la información pertinente era el privilegio de la administración pública, la cual, mediante el desarrollo de la estadística nacional, era la única institución que disponía de la información necesaria para calificar tanto las situaciones como las necesidades para la acción política. Hoy, con las tecnologías actuales de la información, la administración pública ha perdido gran parte de su monopolio y está, además, sometida a una presión democrática para que esta sea pública (Estado abierto). Hoy en día, la administración pública está en situación desventajosa frente a la capacidad de recolección, conservación, tratamiento y uso de datos (bigdata) realizada por empresas privadas globales (GAFA).

El poder ya no se relaciona solo con la capacidad de tener acceso a la información pertinente, sino más bien con la capacidad para seleccionarla, presentarla en el momento y la forma oportunos para persuadir a la audiencia adecuada. Entramos en la era de los *influencers*. Hoy, la evaluación es un campo de batalla no solamente epistemológico, sino –y, ante todo– político y comunicacional como productor de argumentos creíbles para incidir en las opiniones y en las decisiones públicas.

El uso de la evaluación como un instrumento de legitimación para justificar una postura o ganar apoyo a favor de un cambio en un sentido determinado se ha vuelto muy común. La investigación evaluativa se usa como estrategia persuasiva para el cabildeo (*lobbying*) en las instancias administrativas, legislativas y judiciales por parte de empresas, grupos de interés o de cualquier organización que pretende incidir en la toma de decisiones públicas.

Como se ha observado en numerosas ocasiones la experticia también es un mercado en donde se pueden comprar estudios científicos. Las controversias judiciales alrededor de la nocividad del tabaco, del asbesto, de la energía nuclear o del fracturamiento hidráulico (*fracking*) están allí para ilustrar el rol de los intereses económicos en la investigación científica y la comunicación de sus resultados.

Con cada vez más evidencia, se observa que el pluralismo en la investigación científica, la competencia global para la financiación y la publicación de sus resultados y su circulación instantánea en las redes han inducido un cambio en los patrones de comunicación y de consumo de la información en general y de la científica en particular.

La profusión de información disponible y la multiplicación de los soportes han tendido a presionar para acortar los documentos y a presentar la información mediante un mayor uso de imágenes y gráficas y una preocupación estética para evitar el *zapping* de la audiencia y lograr comunicar el mensaje esencial en un tiempo muy corto, casi en un abrir y cerrar de ojos (por ejemplo, la multiplicación de las conferencias tipo TED (Tecnología, Entretenimiento, Diseño), que presentan su tesis en tres minutos), es decir, se pretende disponer de un proceso de comunicación de la información más eficiente.

Con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, los hábitos de lectura, ante la multitud de intereses y gustos, hicieron que ésta sea más fragmentada y audiovisual (*twitter*, *youtube*, *powerpoint*, etc.). Se trata de captar la atención del lector, su tiempo de cerebro disponible, de manera multisensorial para evitar el *zapping*.

Asimismo, los trabajos académicos no deben presentarse como *summa* del conocimiento disponible sobre un tema particular, sino que se exige cada vez más su concisión: las ponencias en los congresos son comunicaciones y su presentación debe apoyarse en un soporte visual (tipo *Power Point*) y las tesis limitadas en su extensión.

El flujo continuo de información obliga a usar estrategias propias del mercado para llamar la atención de la audiencia. La comunicación se vuelve casi un “*performance*” artístico. En un contexto cada vez más mercantilizado y competitivo, incluso la comunicación científica despliega herramientas estéticas, retóricas y hasta afectivas para lograr mayor visibilidad y efectos persuasivos. En consecuencia, es cada vez más difícil, si no imposible para el ciudadano común, distinguir la información científica de la información comercial ya que las estéticas comunicativas terminan siendo similares, como se observa con el fenómeno de los *fake news*.

Es en este contexto pluralista, fragmentado y dominado por las posibilidades y condiciones generadas por las tecnologías digitales y el mercado que se inscribe la multiplicación de estrategias de comunicación mediante documentos de tipo *policy paper/brief*, ofreciendo así, a partir de datos y evidencias científicas escogidas y traducidas en un lenguaje simplificado, una información persuasiva destinada a los tomadores de decisiones públicas o privadas.

Hoy en día, la mayor parte de los gremios económicos, las grandes empresas, las organizaciones internacionales, los partidos políticos, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y otros centros de pensamiento (*think tanks*), incluidos los gobiernos, producen una información basada en una retórica científica que busca persuadir a la opinión pública y a los tomadores de decisiones sobre la necesidad de seguir uno u otro curso de acción vinculado con los intereses que se quiere defender.

Una forma muy usada corresponde a los documentos conocidos como *policy papers* o *policy briefs*. Estos documentos consisten en presentar una problemática de política pública a partir de una perspectiva y selección de datos particulares que concluye con unas recomendaciones para la acción pública en un formato corto (entre 8 000 y 10 000 palabras para los *policy papers* y unas 3 000 a 5 000 para los *policy briefs*). Por lo general, estos documentos no aportan resultados de investigación originales o nuevos, sino que se basan en una revisión más o menos exhaustiva (y orientada por los intereses y objetivos de la organización) de la literatura existente. Además, tales documentos

se presentan en un formato atractivo y de lectura fácil. Frecuentemente, se acercan a lo que se puede conocer como metaevaluaciones, aunque basándose en una revisión parcial(izada) de la literatura científica publicada.

Jones y Walsh (2008) señalan que entre los principales obstáculos para que la información científica sea utilizada por los diseñadores y decisores de política (*policymakers*) se encuentran su bajo nivel de comprensión de los asuntos científicos y la escasa divulgación de sus resultados. Los *policy papers* buscan precisamente remediar esta situación proporcionando información científica en un formato más sencillo y en lectura rápida. Dichos autores encontraron que 79% de los actores de política pública tanto en los países desarrollados como en desarrollo consideran los *policy briefs* como una herramienta clave para su labor (Jones, Walsh, 2008: 3). Además, estos documentos breves tienen la ventaja de circular fácilmente de manera viral a través de los medios digitales.

Como hemos anotado, el énfasis en la eficacia y la eficiencia de las intervenciones públicas ha alejado la investigación evaluativa de un aspecto fundamental de los objetivos establecidos por las *policy sciences* lasswellianas: la defensa y profundización de la democracia (véase Fischer, 2009). En la actualidad, en un contexto plural y orientado de una experticia politizada—cuando el dinero constituye un medio importante para orientar la investigación científica y la opinión acerca de ella y cuando las mismas instituciones democráticas pierden la confianza de la ciudadanía— resulta urgente que se usen herramientas comunicativas similares, los *policy papers/briefs*, para precisamente defender la democracia.

El rol cada vez más importante de este tipo de comunicación política al incidir en la opinión y en la toma de decisiones públicas no debería ser abandonado a los grupos de interés, al arbitraje del mercado y de los medios de comunicación. En efecto, consideramos que por su énfasis eficientista en términos ante todo técnico-económicos, la investigación evaluativa ha obviado considerar la promoción de la participación democrática de la ciudadanía como parte de su misión política. Tampoco la evaluación suele interesarse por las consecuencias de las políticas en materia de reforzamiento de la democracia o los derechos humanos en la sociedad.

La contribución del campo de estudios de las políticas públicas, que incluye a la evaluación, a la profundización democrática y a la dignidad humana (Lasswell, 1951), no se puede resumir a —o satisfacerse con— incidir en las de-

cisiones de dirigentes democráticamente elegidos. Por esa razón, en un contexto pluralista de la experticia evaluativa es preciso promover la divulgación de una evaluación que asume claramente un papel democratizador.

UNA ALIANZA ACADÉMICA PARA UNA INCIDENCIA POLÍTICA DEMOCRATIZADORA

La preocupación por una experticia en materia de evaluación de política que permite realmente una expresión en igualdad de condiciones de la diversidad de los puntos de vista no es nueva.

Tal vez el antecedente más famoso se encuentra en el Informe Berger (1977) quién facilitó recursos a las naciones nativas de una región del Canadá que iban a ser afectadas por un proyecto de construcción de un oleoducto en sus tierras ancestrales (Torgerson, 1986). La comisión liderada por Berger se preocupó por igualar la capacidad de producir evidencias y argumentos entre los representantes de los pueblos indígenas y la empresa petrolera promotora del proyecto.

Esta idea de equiparar la capacidad de producción de información, datos y argumentos también se encuentra en la propuesta de Roe (1994) y su análisis narrativo de las políticas públicas y es retomada y desarrollada por autores como Fischer (2009). Como investigadores y profesores activos en la formación en políticas públicas nos hemos propuesto la publicación de una serie de *policy papers* que se singulariza por defender sistemáticamente los valores de la participación democrática en los procesos de políticas públicas con el objetivo de intentar –modestamente– enriquecer y pluralizar la argumentación derivada de la investigación evaluativa.

Así, una primera experiencia consistió en organizar un “Cabildo ciudadano”, como adaptación de las ya conocidas Conferencias de consenso o conferencias ciudadanas. Estas experiencias se fundamentan en el postulado de que ciudadanos comunes y corrientes pueden generar aportes pertinentes para el debate público en temas complejos de políticas públicas. La experiencia mostró efectivamente que, bajo ciertas condiciones, un grupo conformado por ciudadanos y ciudadanas escogidos al azar fue capaz de dialogar y construir

recomendaciones de políticas para el tema controvertido de la eutanasia en el caso de niños, niñas y adolescentes en Colombia.⁶³

Esta experiencia, entre otros elementos de coincidencia, condujo a la propuesta de una alianza para la publicación de una serie de *Policy Papers* entre las dos principales universidades del país, la Universidad Nacional de Colombia (pública) y la Universidad de los Andes (privada). Se pretende con esa serie denominada “Política Pública & Democracia”,⁶⁴ aún en fase inicial, publicar resultados de investigación en políticas públicas orientadas a la opinión pública y a los decisores concernidos.

La elección de su contenido, fruto de la investigación realizada por estudiantes de posgrados de las dos instituciones y por otros trabajos similares (por ejem. el Cabildo ciudadano mencionado) se caracterizará por presentar resultados de investigación y recomendaciones que hacen énfasis en “la defensa de los valores democráticos, la profundización y ampliación de la participación democrática, el fortalecimiento de lo público y la formación ciudadana” y que permitan “fomentar y orientar la deliberación y la toma de decisiones públicas a partir de –y hacia– valores democráticos” (Política Pública & Democracia, 2020: 2).

Los temas, escogidos por estudiantes que se sitúan desde una posición como ciudadano(a)s, como funcionario(a)s público(a)s o como observador(a)s activo(a)s frente a un problema, son abordados con enfoques interpretativos, buscando nivelar la voz de los diversos actores de una política pública.

En muchos casos las investigaciones recurren a fuentes primarias de información, entrevistando por primera vez a actores cuyas experiencias y opiniones no se habían tomado en cuenta con anterioridad, y que aportan elementos novedosos al debate, ampliando el espectro democrático del análisis. La búsqueda de voces silenciadas hace que se prefieran nuevas formas de describir o de narrar los impactos de las políticas públicas, lo que ha abierto el horizonte a enfoques narrativos que se acercan a las formas en las que la gente expresa y confiere sentido a su experiencia (Crow y Jones, 2018).

⁶³ Organizado por el grupo de investigación Análisis de las Políticas Públicas y la Gestión Pública-APPGP, de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Se contó con una financiación de la misma Universidad. Ver documento completo en: <http://appgp.unal.edu.co/index.php/cabildo/recomendaciones-de-politica-publica>

⁶⁴ Consultar los documentos de la serie PP&D en: <https://cider.uniandes.edu.co/es/publicaciones> o en: <http://www.appgp.unal.edu.co/index.php/p-d>

Con esta propuesta pretendemos así contribuir a un mayor pluralismo en la producción de datos y argumentos, a partir de estudios y evaluaciones de políticas públicas, para ser difundidos con vista en la deliberación y decisión públicas, tomando en consideración la importancia de los valores democráticos en la sociedad.

REFLEXIONES FINALES

La reflexión que ha orientado este texto se origina en la problemática de considerar las voces y argumentos de los diferentes grupos sociales en sociedades particularmente desiguales como las latinoamericanas. En sociedades en las que el mercado juega un papel importante, la inequidad en los recursos de los diferentes públicos involucrados refuerza las desigualdades sociales, la exclusión y la (in)capacidad de hacer oír su punto de vista e incidir en las decisiones que los afectan.

En la actualidad, el reconocimiento del pluralismo en la investigación evaluativa acoplado a la revolución digital ha inducido cambios en las técnicas y hábitos de comunicación en general y entre el mundo científico y el mundo político en particular. Las nuevas formas de encarar esta relación se concretan en la multiplicación de la producción de documentos de tipo *policy papers* o *policy briefs* que buscan influir la toma de decisiones pública de manera más eficiente mediante una comunicación que combina la información y argumentación científicas con las técnicas del mercadeo.

Consideramos que, en una perspectiva que integra la evaluación de las políticas en los propósitos democratizadores y formadores de las *Policy Sciences*, es preciso que estas nuevas formas de comunicación persuasiva se adopten también para promover y defender una perspectiva democratizadora de la sociedad por lo que presentamos algunas experiencias en curso realizadas desde la academia.

Obviamente, estos esfuerzos siguen siendo marginales en el contexto de una captura de la evaluación en política pública oficial por los gobiernos y los intereses gremiales. Reequilibrar la capacidad argumentativa de los actores y grupos sociales en desventaja ante el proceso de decisión política necesita la intervención del Estado. Este podría financiar el pluralismo en la evaluación, privilegiando a los grupos menos favorecidos para producir y comunicar evidencias y argumentos desde su punto de vista. El Estado debe(ría) equiparar

los recursos disponibles para la producción de argumentos y poner a disposición escenarios para la deliberación pública que permitan una mayor visibilidad e inclusión de la diversidad social en los procesos de decisión pública. En este sentido esperaríamos que la construcción de un escenario político administrativo que apoye la producción pluralista de *policy papers* tenga un efecto positivo sobre la formación y participación ciudadanas y contribuya a enraizar los valores democráticos en la sociedad.

REFERENCIAS

- Alvira Martín F. (1985). “La investigación evaluativa: una perspectiva experimentalista”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas-REIS*, 29, pp. 129-141.
- Berger, T. (1977). *Northern Frontier, Northern Homeland: the report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*, vol. 1-2, Canada: Supply and Services.
- Crow, D. and Jones, M. (2018). “Narratives as tools for influencing policy change”, *Policy & Politics*, 46 (2), pp. 217–34.
- Fischer F. (2009). *Democracy & Expertise, Reorienting Policy Inquiry*, Oxford: Oxford University Press.
- Guba E. G., Lincoln Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park: Sage Publications.
- Jones N. y C. Walsh. (2008). “Policy briefs as a communication tool for development research”, *Background Note*, ODI, mayo.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: FCE.
- Martínez Parra, S. I. (2020). *La efectividad de la evaluación de políticas públicas como uso de la información para la toma de decisiones*, Tesis doctoral, Avance preliminar, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Programa de Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Política Pública & Democracia*. (2020). no. 1, p. 2. Disponible en: <https://cider.uniandes.edu.co/sites/default/files/publicaciones/PP%26D/Politica-Publica-Democracia-fortalecimiento-vocaciones-cientificas-mujeres-Colombia.pdf>.
- Roe E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham: Duke University Press.

- Roth Deubel, A. N. (2009). “La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la ‘Red de Apoyo Social’”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, CLAD, Caracas, octubre 45, pp. 161-186.
- _____. (2014), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 2ª edición, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Torgerson, D. (1986).” Between knowledge and politics: three faces of policy analysis”, *Policy Sciences*, 19, pp. 117-144.
- Weiss, C. H. (1988). “Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care?”, *Evaluation Practice*, 9 (1), pp. 5-19.
- Weiss, C. H. (1997). *Evaluation*, 2ª edición, New Jersey: Prentice Hall.
- _____. (1998). “Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?”, *American Journal of Evaluation*, 19 (1), pp. 21-33.

CONCEPTOS Y USO DE LA EVIDENCIA EN LA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS DE EVALUACIÓN

MYRIAM CARDOZO BRUM*

INTRODUCCIÓN

Existe una inquietud mundial en materia de evaluación respecto de la utilización efectiva de sus resultados para mejorar o cancelar programas, ajustar sus recursos e informar a la población, debido a que la tendencia muestra bajos niveles de la misma, con algunas excepciones consolidadas en los Estados Unidos de América (EUA), Canadá y Reino Unido y otras incipientes en países latinoamericanos como Costa Rica o Chile.

En México, los operadores de los programas analizan las recomendaciones recibidas, acuerdan los que consideran aceptables, los asumen como Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), y los cumplen en distintos grados.

El presente trabajo analiza los distintos tipos de utilización existentes, presenta información sobre la situación federal mexicana prevaleciente, y revisa a nivel teórico, los factores que pueden afectarla. Posteriormente, retoma uno

* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, correo electrónico: mcardozo@correo.xoc.uam.mx.

de ellos, la comunicación de los resultados, para resaltar el papel que la “evidencia” cumple en el marco de su discurso y profundizar en su concepto.

POSIBLES USOS DE LA EVALUACIÓN

Diversos investigadores sintetizados en Leviton y Hughes (1981) han identificado tres tipos de utilización de resultados de evaluación:

- Instrumental, se refiere a la evaluación que es utilizada para la toma de decisiones en la resolución de problemas, debido a que ha logrado aumentar la certeza de lo que conviene modificar en la política o programa.
- Conceptual, que implica generar un aprendizaje, un mayor conocimiento, una clarificación de aspectos, que modifican el pensamiento o actitud de algún actor relacionado con la evaluación.
- Persuasivo, que consiste en aumentar la contundencia de un argumento con la intención de convencer a otros para apoyar o rechazar una política o para defender una postura (pseudoevaluación, según Stufflebean y Shinkfield, 1987).

A estos hemos considerado conveniente agregar el tipo presupuestal, relativo a la utilización de las evaluaciones, no por la propia política o programa como sucede en el tipo instrumental, sino por los órganos encargados de asignarle recursos, muy importante en los países que ligan el desempeño al presupuesto (Cardozo, 2015).

INFORMACIÓN SOBRE LA UTILIZACIÓN EN MÉXICO

A continuación, sintetizamos el conocimiento existente en México sobre los cuatro tipos presentados en el apartado anterior:

Del conceptual y el persuasivo poco se sabe debido a las dificultades metodológicas de su medición. La mayoría de las investigaciones se han basado en el análisis de casos, de contenido de una muestra representativa de evaluaciones o en la aplicación de encuestas y entrevistas subjetivas; pero, estas técnicas enfrentan dificultades para obtener información sobre la utilización, para realizar su medición, demostrar la causalidad entre la evaluación y los cambios producidos, entre otras (Cardozo, 2015).

En torno del tipo presupuestal, se han hecho estudios buscando correlaciones entre los resultados de las evaluaciones y los montos presupuestales asignados. En los casos más relevantes de modificaciones presupuestales no se identificaron relaciones significativas (Székely, 2013; Cardozo, 2015).

Al igual que sucede en EUA (Johnson *et al*, 2009) o en la Unión Europea (Laat y William, citados en Laubly y Maine, 2014), el tipo instrumental resulta el más utilizado en nuestro contexto por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los diversos órganos estatales de evaluación; también el más estudiado de manera independiente. El mecanismo mencionado en la introducción permite que un número importante de recomendaciones nunca llegue a aceptarse como ASM por los operadores del programa. Esto puede dar lugar a diferentes valoraciones dependiendo de la calidad de la evaluación que, a su vez, necesita de la realización al menos de una mínima metaevaluación, antes de decidir si vale la pena poner en práctica sus sugerencias. El Coneval (2014) informó de bajos niveles de recomendaciones transformadas en ASM (45% en 2012-2013).

Pero, además del problema enunciado, no todos los ASM aceptados acaban cumpliéndose. En otro estudio realizado a nivel nacional entre 2011 y 2019, el avance reportado en el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas fue de 85%, con una tendencia hacia el crecimiento (Coneval, 2019). El cumplimiento se ha logrado más fácilmente en asuntos relacionados con la construcción de la Matriz de Marco Lógico (MML), conocida en México como Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y en procesos operativos (Cejudó y Maldonado, 2011), pero se dificulta si se trata de una reformulación sustantiva o de la aplicación de una evaluación de impacto. El 15% restante corresponde a plazos aún no cumplidos (4%) e incumplimientos, a pesar de la cancelación de muchos ASM (83 cancelados y 128 dados de baja en 2013-2014).

Finalmente, esta utilización se vincula con una polémica relevante en el sector sobre el carácter vinculatorio de las recomendaciones: en el caso de Coneval no los son, tienen que concertarse, pero en el caso del órgano de evaluación de la Ciudad de México sucede lo contrario; sin embargo, sus primeros resultados en 2008-2012 tampoco resultaron plenamente exitosos debido a la ausencia de mecanismos y sanciones efectivas.

FACTORES QUE AFECTAN LOS NIVELES DE UTILIZACIÓN

A nivel internacional, existe un considerable debate sobre la medida en que la utilización se lleva o no a cabo, cuánto y cómo se puede aumentar. Aunque su calidad puede explicar en parte el nivel de utilización, no es un aspecto muy resaltado y otras muchas variables pueden incidir en el mismo:

- a) Clima político, normatividad, interdependencias gubernamentales, estabilidad del programa
- b) Necesidad de información, nivel jerárquico del solicitante y planeación de la evaluación y su utilización
- c) Cultura de evaluación y liderazgo, comunicación y participación de los usuarios potenciales
- d) Sistemas de incentivos para la adopción de recomendaciones
- e) Fuentes de información, procesamiento y presentación de la información
- f) Conclusiones fundamentadas, discutidas, no controvertidas, y recomendaciones factibles
- g) Credibilidad, prestigio de evaluadores, calidad, relevancia y oportunidad del informe
- h) Canales de distribución y difusión del informe y monitoreo de su uso.

Como puede verse, estos aspectos incluyen desde asuntos muy amplios como el clima político, hasta factores concretos como el uso de incentivos, donde ha destacado la experiencia chilena, pasando por cuestiones metodológicas como las fuentes y el manejo de la información. Todas pueden explicar parte del fenómeno, pero ante la imposibilidad de desarrollarlas en su totalidad (Cardozo, 2015), a continuación, nos concentraremos en el tema de la comunicación de los resultados, y más específicamente, en la utilización del término “**evidencia**” dentro de la misma.

LA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS Y EL USO DEL CONCEPTO DE “EVIDENCIA”

Percibimos un uso creciente de dicho término en la comunicación de resultados de la evaluación, a menudo calificada como científica, rigurosa, robusta, entre otras. Aparece relacionado con otros tantos conceptos tan complicados y discutibles como verdad, certeza, razón, conocimiento, ciencia, prueba, medi-

da, utilidad, racionalidad, entre otros. Pero, ¿qué es la evidencia? Hay un uso exacerbado del término, con distintos contenidos implícitos y sin definiciones expresas, lo que nos motivó a hacer una búsqueda de su sentido y evolución.

Su origen epistemológico proviene del latín y significa visible o manifiesto. El Diccionario de la Real Academia Española define a la evidencia como “el conjunto disponible de hechos o de información que indican si una creencia o proposición es verdad o válida”. Por su parte el Diccionario Panhispánico de Dudas la identifica con la certeza clara y manifiesta de la verdad o realidad de algo. Todo esto parece indicar que algo evidente no deja lugar a dudas, en consecuencia, deberíamos tener consenso respecto de su certeza y verdad (Cardozo, 2020). Pero veamos brevemente qué ha pasado con su evolución.

En la antigüedad griega, la certeza era referida como la posesión perfecta de la verdad eterna, absoluta, definitiva, perfecta, perseguida por la metafísica (Lefevre, 1981). Esta actitud filosófica fue sustituida en el medioevo por la predominancia de creencias religiosas, que se fueron desvaneciendo con el Renacimiento.

En la edad moderna se comienza a hablar de ciencia y aparecen las corrientes de pensamiento como el racionalismo o el empirismo, que ya sea por medio de la razón o de la experiencia, exigirán pruebas de la verdad. Posteriormente, el positivismo tenderá a reducirla a información cuantitativa, manejable con métodos lógico-matemáticos y, actualmente, las evidencias suelen identificarse con resultados de la aplicación de modelos y pruebas estadísticas sólidas, que pueden gozar de altos niveles de probabilidad, pero no son indiscutibles, lo que se ha hecho desde el constructivismo y el pluralismo.

En la comunicación de la evaluación de las políticas públicas, ese sentido probabilístico no suele aclararse, a veces incluso, “evidencia” se usa en un lenguaje que induce a confundirla con la certeza plena, ejerciendo de esa manera una presión cultural que inhibe la emisión de cuestionamientos (Cardozo, 2020).

Varios son los enfoques disciplinarios desde los que es posible cuestionar este uso de “evidencia” en la comunicación: a) desde la lingüística, con autores como Chomsky (1992) y De Saussure (2008), que han estudiado la relación entre creencias, evidencias y verdades; b) desde el relativismo epistemológico, Feyerabend (1975) entre otros; c) desde la lógica del poder, con los trabajos de Foucault (1996); d) desde el análisis de políticas y su evaluación, en el que nos interesa profundizar en este artículo.

Para Majone la evidencia en el análisis de políticas requiere grandes cantidades de datos, pero su confiabilidad y significación son dudosas. Discute el empleo de modelos diseñados para formular políticas, tratando de emular el éxito de las ciencias “duras”. Considera que se brindan los resultados de un modelo cuyos supuestos y funcionamiento desconocemos y asumimos sus productos como “hechos”, ya que no podemos verificarlos, por lo que deberían constituir sólo un elemento más a utilizar en un argumento, junto con otros datos e información. Las inferencias realizadas a partir de los datos no suelen someterse a ningún tipo de escrutinio, con lo cual se transforman en actos de fe, como sucede en las religiones, lo que nos recuerda la posición de Feyerabend respecto de la ciencia.

Majone sostiene que el analista difiere mucho del científico, supuestamente neutral según la tradición positivista; pero, el analista es un productor de argumentos para persuadir al decisor en favor o en contra de una política. La evidencia no es un dato ni de una información, es “información seleccionada e introducida en un punto específico del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado tácito” (Majone, 1992: 356). En el mismo sentido, Shore sostiene que las políticas son “ambiguas y polisémicas, tienen múltiples significados que no pueden ser siempre especificados con precisión científica” (Shore, 2010; 34). Con estos planteamientos reaparece la importancia del lenguaje en torno de las evidencias, como señala Reygadas: “Su aporte es decisivo con respecto al debate político, la negociación, la construcción de consensos ciudadanos y la comprensión de una de las operaciones fundamentales que construyen nuestra conciencia por medio del lenguaje, la emoción y la intuición: argumentar” (Reygadas, 2009: 9).

En América Latina, *evidence* aparece emparentada con el positivismo predominante en el desarrollo de evaluaciones, con avances importantes en Colombia, México y Chile, donde prácticamente no se hace mención a las alternativas teóricas presentes en Europa, principalmente el constructivismo.

Las diferencias relevantes entre la tendencia positivista latinoamericana y los contados ejemplos alternativos de evaluación (por ej. en el gobierno de la Ciudad de México), se sintetizan en el cuadro 1.

CUADRO 1: ENFOQUES DE LA EVALUACIÓN: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Énfasis positivista	Énfasis constructivista
Trata de descubrir una verdad única y objetiva	Considera que existen múltiples y subjetivas verdades
Utiliza un método “científico”, similar al de las ciencias físico-naturales	Emplea métodos diversos de las ciencias sociales
Considera que todos los programas deben evaluarse de la misma forma (estandarización)	Propone que cada evaluación debe construirse en función de las características específicas de su objeto
Reconoce a los estudios experimentales como el método más riguroso de medición de evaluaciones de impacto	Utiliza métodos diversos de medición y explicación del impacto
Valora la cuantificación (medidas y pruebas) muy por encima de la información cualitativa	Reconoce la contribución tanto de los métodos cuantitativos como de los cualitativos.
Promueve la realización de trabajos por expertos, reduciendo el papel de la participación social.	Realiza trabajos especializados, pero promueve la participación social.
Prioriza el análisis disciplinario, de corte económico.	Enfatiza la necesidad de contar con equipos interdisciplinarios, integrados en función de las necesidades del objeto a evaluar.

Fuente: Cardozo, Myriam, 2020

Preocupaciones similares en torno de las evaluaciones en el entorno mexicano podemos encontrar en Bracho (2010). Retoma el trabajo de Simons (2004), que señala que las políticas ya han sido clasificadas en varios tipos en función del uso que hacen de la evidencia; entre ellos, hay uno referido a las políticas moldeadas y basadas en evidencia intencionalmente buscada, relativa a relaciones causales entre los propósitos buscados, las opciones de acción y los resultados, que ha generado el enfoque ampliamente difundido como *Evidence-based policy* o Políticas basadas en Evidencia (PBE). Bracho lo considera “un tipo de política pública basada en investigación, que aplica procedimien-

tos rigurosos y sistemáticos para la recolección de datos y se preocupa por la transformación de estos en conocimiento formal de carácter utilizable para la toma de decisiones”. Finalmente, señala la PBE como “un instrumento de negociación y cabildeo que permita informar a los tomadores de decisión de sus efectos, resultados e impactos, haciéndola más sensible a las necesidades de sus usuarios” (Bracho, 2010: 307 y 311).

Una rápida revisión en Internet de la evaluación de hoy nos mostrará fácilmente la difusión alcanzada por la PBE en los más diversos países, incluidos los latinoamericanos: Reino Unido, España, Australia, Nueva Zelanda, EUA, y también Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Argentina o México. En éste, el discurso de la evidencia ha sido ampliamente desarrollado, a nivel federal desde el Coneval, especialmente en referencia a la evaluación de impacto, y asumido sin mayor discusión por la mayoría de los órganos estatales y de los profesionales de la evaluación. (Cardozo, 2020).

REFLEXIONES FINALES

A continuación, se sintetizan los hallazgos de este trabajo y se les acompaña de algunas reflexiones:

Casi en ningún país, las recomendaciones basadas en evaluaciones de calidad son tan utilizadas como sería deseable que lo fueran. Sin embargo, se ha desarrollado todo un enfoque (PBE) que busca fundamentar las políticas en los resultados de las evaluaciones, especialmente los generados en modelos y pruebas econométricas y estadísticas que, si bien no implican certeza plena, son considerados como evidencias.

Los factores que impiden esta utilización son muy variados: van desde contextos político-culturales adversos hasta la falta de incentivos, pasando por su forma de comunicación. En esta última, muchos utilizan el término “evidencia” como sinónimo de datos, información, pruebas, probabilidad, argumentos, entre otros; convirtiéndolo en un término del que se abusa sin definirlo. En realidad, las conclusiones de las evaluaciones nunca son evidentes en el sentido de ofrecer información cierta, verdadera y suficiente, que pueda expresarse en un juicio por todos compartido, lo que contribuye a su limitada utilización. Sus conclusiones no son categóricas, muestran algunos aspectos positivos y otros negativos, que es necesario balancear. Los últimos justifican

el trabajo evaluativo al permitir identificar problemas y proponer soluciones que lleven a mejorar el objeto evaluado.

Pero las evaluaciones también suelen discutirse en función del enfoque teórico asumido (principalmente positivista o constructivista) o los métodos y técnicas aplicados. En América Latina, *evidence* aparece emparentada con el positivismo predominante en el desarrollo de evaluaciones, con avances importantes en Colombia, México y Chile, donde prácticamente no se hace mención a las alternativas teóricas presentes en Europa, principalmente el constructivismo.

La evaluación de políticas y programas públicos ha tomado frente a *evidence* dos actitudes distintas. Desde la aproximación positivista, se trata de convencer de la superioridad de su modelo y de la conveniencia de aplicarlo. Su enfoque no se discute en nuestra región, prácticamente no se conoce otro, a pesar que se le han señalado fallas importantes como la falta de explicación de los resultados, simplemente medidos (Banco Mundial 2004) y, que desde la academia, existen intentos por desmitificarlo (Roth, 2009; García y Cardozo, 2017). En el caso federal mexicano, *evidence* se ha identificado con datos confiables y robustos, tratamiento técnico riguroso y medición de impacto experimental o cuasiexperimental.

Para quienes asumen una actitud crítica y constructivista de evaluación, casi inexistente en los gobiernos de América Latina y con poca presencia en sus trabajos académicos, se apegan al relativismo filosófico que en ciencias sociales fue impulsado por los trabajos relativistas de Kuhn, Lakatos y Feyerabend. A estos trabajos se agregan los estudios sobre el papel del lenguaje, la argumentación o el discurso del poder, retomados en las políticas públicas. En consecuencia, su concepto de “evidencia” se aproxima a un argumento basado en información estadística seleccionada y uso del poder, que moviliza valores y emociones, con objetivo de persuadir a otros, en un contexto legal, institucional, económico y social particular. En otras palabras, la evidencia podría considerarse el efecto conjunto de datos, pruebas, argumentos y emociones que coinciden en señalar un desempeño similar de una política o programa, dentro de un discurso y en un contexto de poder (Cardozo, 2020).

Como hemos podido ver, las políticas públicas para ser efectivas, requieren de un lenguaje adecuado, que comunique y persuada de su conveniencia, transmitiendo su alcance con precisión y evitando confundir al lector.

REFERENCIAS

- Bracho, T. (2010). “Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación”. Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (eds.) *Problemas, decisiones y soluciones*. México: CIDE-FCE, 291-319.
- Banco Mundial (2004). *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias del gobierno*. México: Banco Mundial.
- Cardozo, M. (Comp. 2015). *Institucionalización del proceso de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*. México: UAM-X y CESOP.
- Cardozo, M. (2019). “Dinámica de programación, evaluación y utilización de recomendaciones. El caso de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 12 (25), 129-164.
- Cardozo, M. (2020). “Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos”. *Revista Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, en proceso de edición.
- Cejudo, G. y C. Maldonado (eds., 2011). *De las recomendaciones a las acciones*. México: CIDE-CLEAR-SFP.
- Coneval (2014). *Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social 2013-2014*.
- Coneval (2019). *Informe de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los programas y acciones de desarrollo social 2018-2019*.
- Chomsky, N. (1992). *El lenguaje y el entendimiento*. Barcelona: Planeta-De Agostini.
- De Saussure, F. (2008). *Curso de lingüística general*. Buenos Aires: Losada.
- Feyerabend, P. (1975). *Tratado contra el método*. Madrid: Tecnos.
- Foucault, M. (1966). *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Madrid: Siglo XXI.
- García, E. y M. Cardozo (2017). “Evaluación de impacto: más allá de la experimentación”. *Revista Política y Cultura* 47, 65-91.
- Johnson, K., L. Greenesid, S. Toal, J. King, F. Lawrenz y B. Volkov (2009), “Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005”, *American Journal of Evaluation*, vol. 30(3), 377-410.
- Laubli, M. y J. Mayne (eds.) (2014), *Enhancing evaluation use: insights from internal evaluation units*. Estados Unidos: Sage Publications.

- Lefevre, H. (1981). *Lógica formal, lógica dialéctica*. México: Siglo XXI Editores.
- Levinton, L. y E. Hughes (1981). “Research on the utilization of evaluations”. *Evaluation Review* 5 (4), 525-548.
- Majone, G. (1992). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.
- Reygadas, P. (2009). *Argumentación y discurso*. México: El Colegio de San Luis.
- Roth, A. (2009). “La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la Red de Apoyo Social”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 45, 161-186.
- Shore, C. (2010). “La antropología y el estudio de la política pública. Reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 10, 21-49.
- Simons, H. (2004). “Utilizing evaluation evidence to enhance professional practice”. *Evaluation* 10 (4), 410-429.
- Stufflebean, D. y A. Shinkfield (1987). *Evaluación sistemática*. España: Paidós.
- Székely, M. (2013). *Evaluación externa de los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. https://www.CONEVAL.gob.mx/Informes/Coordinacion/Evaluaciones_auditorias_externas/Informe_EER.pdf

COMPRENDIENDO EL NIVEL DE USO DE LAS EVALUACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO*

INTRODUCCIÓN

Desde hace tiempo, diversas organizaciones (públicas, privadas y sociales) participan activamente en procesos de evaluación. Sus motivos son, entre otros, generar evidencia para una adecuada toma de decisiones, promover la transparencia y la rendición de cuentas en sus actividades, fomentar los procesos de aprendizaje y facilitar la comunicación de los resultados de sus actividades con las partes interesadas en el funcionamiento de tales organizaciones. Así, aunque muchas de ellas han desarrollado estándares para garantizar la calidad de sus procesos de evaluación, existen dudas acerca de si se utilizan, o no, los resultados de esos procesos de evaluación. Incluso, en entornos con procesos institucionalizados de evaluación, a menudo, no hay claridad sobre cómo se usan los resultados de dichos procesos de evaluación.

En otras palabras, frecuentemente ocurre un “desperdicio de investigación/evaluación” (Oliver y Boaz, 2019), este término se refiere a la situación en la cual los resultados de la evaluación no son tomados en cuenta por los toma-

* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, correo electrónico: anavarroa@correo.xoc.uam.mx

dores de decisiones, o no brindan conocimientos útiles, o no se utilizan para modificar el diseño e implementación de las acciones emprendidas. El desperdicio de los resultados de la evaluación puede provocar que se malgasten grandes cantidades de recursos públicos (Grainger *et al.*, 2020).

En ese tenor, cuando se intenta comprender el nivel de uso de los resultados de las evaluaciones, se pueden descubrir varios factores, obstáculos y barreras que contribuyen a ello. Sin embargo, gran parte de esa evidencia es de naturaleza anecdótica. Se trata de comentarios u opiniones de personas familiarizadas con las tareas de evaluación, que proporcionan su punto de vista sobre las razones por las cuales no se utilizan esos resultados. Así, aunque el material anecdótico podría ser de cierta utilidad, es difícil extraer evidencia conclusiva sobre este fenómeno. Por lo anterior, en este artículo se recurre a la teoría existente sobre evaluación de políticas públicas como guía de análisis para comprender el nivel de uso de los resultados de la evaluación.

En ese sentido, en un primer apartado de este artículo se presenta la metodología de análisis. Al respecto, se ofrece una revisión de la literatura sobre los procesos de evaluación de políticas públicas. Con esta revisión se intenta identificar las condiciones que, potencialmente, podrían fomentar o inhibir el uso de los resultados de la evaluación. Para ello, se tomarán como referencia algunos modelos conceptuales sobre el uso de las evaluaciones. A partir de lo anterior, en un segundo apartado, se revisarán ejercicios de evaluación en diversos sectores y organizaciones; se intentará abordar una variedad de entornos e identificar qué factores facilitaron o fueron perjudiciales para el uso de los resultados de la evaluación. Finalmente, se presentan las conclusiones de este estudio.

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como punto de partida para llevar a cabo este análisis, se examinó una de las principales obras en el campo del uso de los resultados de la evaluación (Patton, 1978). El argumento clave de esta obra es: para que las evaluaciones sean útiles, lo primero que se debe hacer es asegurar el uso previsto por los usuarios de los resultados de la evaluación. Patton (1978) hace hincapié en tomar en cuenta por qué se está haciendo una evaluación y pensar en las per-

sonas que utilizarán los resultados de dicha evaluación. Esto influye en cómo se diseña el proceso de evaluación, en cómo los usuarios participan de este proceso, así como en la forma de tomar decisiones sobre las metodologías y la comunicación de los hallazgos de la evaluación.

El libro de Patton (1978) propone un esquema para asegurar que una evaluación sea de utilidad para los usuarios. Sugiere, por ejemplo, que las evaluaciones deben planificarse y realizarse de manera que posibiliten el uso de los hallazgos para mejorar el desempeño de las políticas públicas evaluadas. Así, en primer lugar, los principales usuarios de la evaluación deben estar claramente identificados. En segundo lugar, los evaluadores deben asegurarse de que los usos previstos por parte de los usuarios guíen todas las decisiones que se tomen sobre el proceso de evaluación. Patton (1978) sostiene que es más probable que los usuarios utilicen las evaluaciones si comprenden y se sienten dueños del proceso de evaluación. En ese sentido, al involucrar activamente a los usuarios, el evaluador está facilitando el uso de los resultados de la evaluación.

El marco conceptual y la serie de pasos desarrollados por Patton (1978) sirven como punto de partida para la discusión sobre el tema del uso de las evaluaciones. Según este autor, no existe solo un camino para asegurar que los resultados de la evaluación sean utilizados, cada situación es diferente y la ruta para promover el uso de la evaluación debe ser específica para cada situación. En el cuadro 1 se presentan los pasos recomendados por Patton para asegurar el uso de los resultados de la evaluación, los cuales han cambiado a lo largo de las diferentes ediciones de su libro.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LOS PASOS DESARROLLADOS POR MICHAEL QUINN PATTON PARA ASEGURAR EL USO DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

5 pasos	12 pasos	17 pasos
Paso 1. Identificar a los principales usuarios del informe de evaluación	Paso 1. Evaluación de la preparación del proyecto.	Paso 1. Desarrollar el programa y la preparación para la evaluación centrada en la utilización.
Paso 2. Adquirir un compromiso con el enfoque de evaluación centrada en la utilización	Paso 2. Evaluación de la preparación y la capacidad del evaluador.	Paso 2. Evaluar y mejorar las competencias del evaluador para realizar una evaluación centrada en la utilización.

5 pasos	12 pasos	17 pasos
Paso 3. Decidir las opciones de evaluación.	Paso 3. Identificar a los principales usuarios del informe de evaluación	Paso 3. Identificar, organizar e involucrar a los principales usuarios previstos.
Paso 4. Analizar e interpretar los hallazgos y llegar a conclusiones.	Paso 4. Análisis de la situación.	Paso 4. Realizar un análisis de la situación con los principales usuarios del informe de evaluación
Paso 5. Difundir los resultados de la evaluación.	Paso 5. Identificación de los usos principales de la evaluación.	Paso 5. Identificar los usos principales previstos, estableciendo los propósitos prioritarios de la evaluación.
	Paso 6. Centrarse en la evaluación.	Paso 6. Considerar e incorporar los usos previstos al proceso de evaluación.
	Paso 7. Diseño de la evaluación.	Paso 7. Enfocar las preguntas de evaluación prioritarias.
	Paso 8. Simular el uso de los hallazgos de la evaluación.	Paso 8. Verificar que las áreas fundamentales para la evaluación se aborden adecuadamente.
	Paso 9. Recolección de datos.	Paso 9. Determinar qué modelo de intervención o teoría del cambio se utilizará para la evaluación.
	Paso 10. Análisis de datos.	Paso 10. Negociar métodos apropiados para generar hallazgos creíbles y respaldar el uso previsto por los usuarios.

5 pasos	12 pasos	17 pasos
	Paso 11. Facilitar el uso de la evaluación.	Paso 11. Asegurarse de que los usuarios comprendan las posibles controversias sobre los métodos y sus implicaciones.
	Paso 12. Metaevaluación.	Paso 12. Simular el uso de los hallazgos de la evaluación.
		Paso 13. Reunir los datos con atención continua para usarlos.
		Paso 14. Organizar y presentar los datos para que los utilicen los principales usuarios.
		Paso 15. Preparar un informe de evaluación para facilitar su uso y difundir hallazgos importantes
		Paso 16. Realizar un seguimiento con los usuarios principales para facilitar y mejorar el uso de la evaluación.
		Paso 17. Metaevaluación del uso: Sea responsable, aprenda y mejore.

Fuente: Elaboración propia con base en Patton (1978, 1998 y 2008).

Patton (1998), confesó que sus expectativas no se habían cumplido ya que en los últimos 10 años la utilización de la evaluación no había avanzado. No obstante, los conceptos de Patton (1998) se han desarrollado aún más y muchos otros autores han contribuido a generar más ideas para promover un mayor uso de los resultados de la evaluación. Todos ellos han contribuido a la importante noción de la utilización de los resultados de la evaluación, pero sin duda un trabajo que se distingue en esta materia es el de Weiss (1979), que fue otra

de las primeras investigadoras en preguntarse qué significa utilizar los resultados de una evaluación. Esta autora distinguió varias formas o modelos en los que generalmente se utilizan los resultados de una evaluación, entre ellos el “modelo de resolución de problemas”, donde los resultados de un estudio, o los hallazgos y recomendaciones de una evaluación, se usan para mejorar la toma de decisiones. Weiss (1979) también identificó el “modelo de conocimiento”, que ayuda a aprender de la experiencia o extraer lecciones sobre la implementación de políticas públicas.

Posteriormente, Weiss (1998) propuso denominar al primero de estos modelos como “modelo instrumental” y al segundo como “modelo de aprendizaje”. Algunos autores, como Boswell (2008), Schwarz (2006) y Schrefler (2010) también introdujeron otro tipo de formas o modelos para distinguir cómo se usan los resultados de la evaluación, entre ellos proponen los siguientes: el “modelo simbólico o de ritual”, para describir cómo ciertos procesos de evaluación sistemática, en determinados intervalos u ocasiones, sirven para legitimar decisiones ya tomadas o no parecen tener un propósito claro; así como el “modelo estratégico o táctico”, donde la evaluación contribuye a identificar las fortalezas y debilidades de ciertos cursos de acción.

En síntesis, dentro de esta breve revisión de la literatura se pudieron identificar los siguientes modelos para el uso de los resultados de la evaluación de políticas públicas:

- Simbólico o de ritual: para legitimar decisiones o justificar el uso de recursos públicos
- Aprendizaje: para aprender de la experiencia o extraer lecciones sobre la implementación de políticas públicas.
- Instrumental: proporcionar a los tomadores de decisiones, o al público, información sobre cómo funcionan las políticas públicas y con qué efecto.⁶⁵

⁶⁵ Se concibe al modelo instrumental como aquel que posibilita un uso de los resultados de la evaluación para mejorar las decisiones políticas (Ledermann, 2012), independientemente de si ocurre o no dicha mejora en la toma de decisiones. A nuestro entender, los resultados de la evaluación no implican necesariamente un cambio real en la política, pero el conocimiento obtenido de la evaluación debería, como mínimo, informar la toma de decisiones sobre esa política.

- Estratégico o táctico: para aprovechar oportunidades y mejorar la planificación de cursos de acción.⁶⁶

Gracias a la identificación de esta tipología de usos de la evaluación, se llevó a cabo una revisión de la literatura para descubrir cuáles de esos tipos de uso aparecen con más frecuencia en los procesos de evaluación. Al respecto, Sandison (2005) señala que es importante darse cuenta de que hay muchos tipos de uso, pero que resulta más conveniente centrarse en los factores que influyen en el uso de las evaluaciones, en lugar de centrarse en los diferentes tipos o modelos de uso. Para esta autora, es común que solo el uso instrumental y directo de los hallazgos y recomendaciones se considere como el más adecuado, pero al hacerlo se está fallando en reconocer las muchas dimensiones de la utilización de la evaluación, por lo que el uso indirecto de las evaluaciones, incluidos el uso de procesos y el uso acumulativo, deben valorarse de manera más explícita.

En virtud de ello, se aprovechó dicha revisión de la literatura también para identificar los factores que influyen en el nivel de uso de los resultados de la evaluación. Lo anterior, a través de un análisis sistemático de una parte importante de la producción científica sobre el tema de evaluación de políticas públicas. En primer lugar, se realizó una búsqueda exhaustiva en el buscador *Google Académico*, utilizando palabras clave como “uso de evaluación” o “utilización de evaluaciones”. Se identificaron y seleccionaron aquellos artículos y libros frecuentemente citados en el tema de los usos de la evaluación. En segundo lugar, en estos textos, se reconoció qué fuentes se citaron y, a su vez, se consultaron las fuentes de dichas fuentes (método Bola de nieve). En tercer lugar, se procesó toda la información recopilada creando categorías de análisis para identificar los factores que se relacionan con el nivel de uso de las evaluaciones, sobre todo en organizaciones del sector público. El cuadro 2 contiene el resultado de dicho análisis. En ella, se especifican las categorías y las variables del análisis, así como la fuente de donde se extrajo la información y el tipo o modelo identificado para el uso de los resultados de la evaluación.

⁶⁶ Se considera que hay un uso estratégico de la evaluación cuando ésta influye significativamente en al menos una decisión política importante. Tales decisiones de política pueden referirse a la terminación o continuación de la política; así como a un importante cambio estratégico en la política con consecuencias a nivel operativo o un cambio importante en su financiamiento (Leviton y Hughes, 1981).

CUADRO 2. MODELOS Y FACTORES QUE INFLUYEN EL USO DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Categoría	VARIABLES O FACTORES	FUENTE	Modelos para el uso de los resultados de la evaluación
Contexto político	Alto nivel de conflicto político sobre el tema de la evaluación	Ledermann (2012)	Simbólico
Momento de la evaluación	Se modifica la política o se formula una nueva (antes, durante o después de la evaluación)	Johnson <i>et al.</i> (2009) Leviton y Hughes (1981)	Estratégico Estratégico
Interacción entre evaluadores y formuladores de políticas	Alta participación de los formuladores de la política en los procesos de evaluación	Marra (2004)	Instrumental y aprendizaje
	Alta frecuencia de contactos (cara a cara) entre evaluador y formulador de políticas	Preskill, Zuckerman, y Matthews (2003)	Instrumental y aprendizaje
	Discusión de los hallazgos de la evaluación con los responsables de la formulación de políticas (antes de la publicación final del informe)	Marsh y Glassick (1988) Greene (1988)	Instrumental y estratégico Instrumental, estratégico y simbólico
	Evaluador de mente abierta, que actúa como un facilitador respetuoso de las discusiones y se asegura de que se escuchan todas las voces	Preskill, Zuckerman, y Matthews (2003)	Aprendizaje
	Alto nivel de presión política para el cambio	Ledermann (2012)	Instrumental

Categoría	VARIABLES O FACTORES	FUENTE	Modelos para el uso de los resultados de la evaluación
Atributos clave de la evaluación / informe	Alta calidad de la evaluación	Leviton y Hughes (1981)	Instrumental
		Johnson <i>et al.</i> (2009)	Aprendizaje
	Evaluación basada en la teoría	Sanderson (2002)	Aprendizaje
		Marra (2004)	Instrumental y aprendizaje
		Coryn <i>et al.</i> (2011)	Aprendizaje
	La evaluación tiene un objetivo de aprendizaje explícito	Widmer y Neuwenschwander (2004)	Aprendizaje
	Alto nivel de evidencia técnica	Fors, Cracknell y Samset (1994)	Instrumental y aprendizaje
	La evaluación presenta conocimientos novedosos para los responsables políticos	Johnson <i>et al.</i> (2009) Ledermann (2012)	Instrumental y aprendizaje
	Presencia de información cualitativa en el informe	Ledermann (2012)	Instrumental y aprendizaje
	La evaluación brinda recomendaciones factibles	Leviton y Hughes (1981) Marsh y Glassick (1988)	Instrumental y estratégico Instrumental y estratégico

Categoría	VARIABLES O FACTORES	FUENTE	Modelos para el uso de los resultados de la evaluación
Características del evaluador	Promover el uso de los resultados de la evaluación es una tarea explícita del evaluador.	Alkin <i>et al.</i> (1985)	Instrumental, estratégico y aprendizaje
	Sensibilidad política del evaluador, según lo percibe el formulador de políticas	Patton <i>et al.</i> (1977)	Instrumental y aprendizaje
	Credibilidad del evaluador, según la percibe el responsable de la formulación de políticas	Alkin <i>et al.</i> (1985) Johnson <i>et al.</i> (2009)	Instrumental y aprendizaje Instrumental y estratégico
Características del formulador de políticas	El responsable de la formulación de políticas considera que las evaluaciones son útiles y se compromete a evaluar	Leviton y Hughes (1981) Leviton y Hughes (1981)	Instrumental y aprendizaje Instrumental, estratégico y aprendizaje
	El responsable de la formulación de políticas muestra un interés explícito en el proceso de evaluación	Shulha y Cousins (1997) Patton <i>et al.</i> (1977)	Instrumental y aprendizaje Instrumental y aprendizaje
	El responsable de la formulación de políticas tiene una posición alta en la organización	Johnson <i>et al.</i> (2009)	Instrumental y simbólico
	El formulador de políticas tiene una gran distancia con el evaluador	Balthasar (2006)	Simbólico
	El legislador participa en las evaluaciones de programación	Johnson <i>et al.</i> (2009) Shulha y Cousins (1997)	Instrumental y simbólico Instrumental y simbólico

Categoría	VARIABLES o factores	Fuente	Modelos para el uso de los resultados de la evaluación
Características organizacionales	Clima de comunicación abierta sobre los resultados de la evaluación	Hodges y Hernández (1999)	Instrumental, estratégico y aprendizaje
	Fuerte clima de participación organizacional (metas colaborativas)	Turnbull (1999)	Instrumental, aprendizaje y simbólico
	Los gerentes actúan como defensores del aprendizaje	Preskill, Zuckerman, y Matthews (2003)	Aprendizaje y simbólico
	Se estimula explícitamente la mejora en la toma de decisiones políticas	Hodges y Hernández (1999)	Instrumental y estratégico

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la literatura sobre el uso de los resultados de la evaluación.

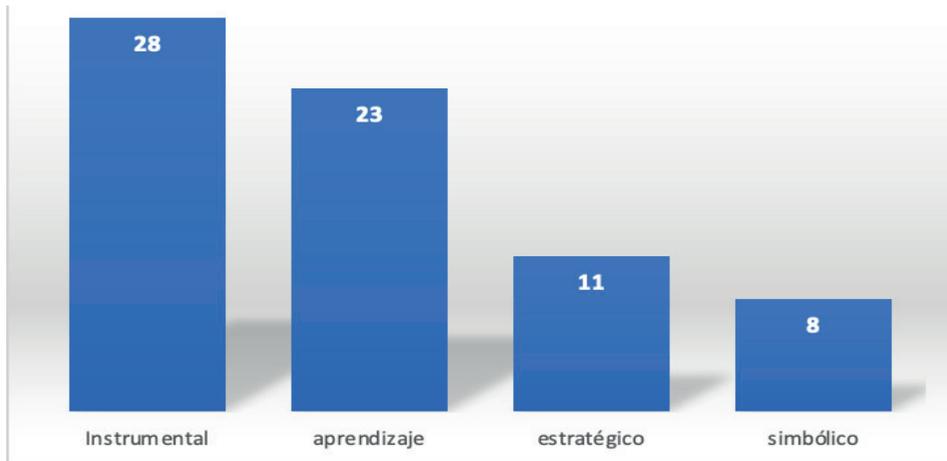
Como se puede observar en la cuadro 2, en la cuarta columna, se identifican los modelos más frecuentes para el uso de los resultados de la evaluación. También se incluyen los factores (segunda columna) que tienen una relación negativa (obstáculo) o positiva (facilitador) con el uso de los resultados de la evaluación. Se agruparon los factores en varias dimensiones, conservando lo más posible las categorías utilizadas para la revisión de la literatura. Como tal, se distinguen entre factores que conciernen al contexto político; momento de la evaluación; la interacción entre evaluadores y formuladores de políticas; atributos clave de la evaluación/informe; características del evaluador; características de los formuladores de políticas y características de la organización pública que encargó la evaluación de sus políticas.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS

El análisis destaca que muchos usos de los resultados de los procesos de evaluación coexisten y se combinan. De hecho, algunas evaluaciones tuvieron múltiples usos. La combinación más frecuente en cuanto a los usos de la evaluación es la de “instrumental y aprendizaje”, aunque también se combinan los usos “instrumental y estratégico”, así como “instrumental y simbólico”. Analizando cada modelo en lo individual, es evidente que el uso instrumental es el más generalizado, seguido de cerca por el modelo de aprendizaje. Así, dentro de la revisión de la literatura realizada, los modelos estratégico y simbólico de la evaluación de políticas fueron menos frecuentes.

En total, el denominado “modelo instrumental” (donde los hallazgos y recomendaciones de una evaluación se usan para mejorar la toma de decisiones) aparece mencionado en 28 ocasiones. Por su parte, el modelo de aprendizaje (que ayuda a aprender de la experiencia) fue mencionado en 23 ocasiones. Le sigue en orden de importancia el modelo estratégico con 11 menciones. Finalmente, está el modelo simbólico con sólo 8 menciones (Gráfica 1).

GRÁFICA 1. TIPOS DE USO DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN IDENTIFICADOS EN LA REVISIÓN DE LA LITERATURA



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la literatura sobre el uso de los resultados de la evaluación.

Por otra parte, cuando se intentaron identificar los factores que pueden facilitar o ser perjudiciales para el uso de la evaluación, nuestra revisión de la literatura encontró 25 factores, que se agruparon en siete categorías: 1) el contexto; 2) el momento de la evaluación político; 3) la interacción entre evaluadores y formuladores de políticas; 4) los atributos clave de la evaluación/informe; 5) las características del evaluador; 6) las características de los formuladores de políticas y 7) las características de la organización pública que encargó la evaluación de sus políticas.

En ese sentido, como resultado de esta revisión de la literatura se encontró que la interacción entre evaluadores y formuladores de políticas, así como los atributos clave del informe de evaluación, parecen desempeñar un papel importante en el uso de los resultados de la evaluación. La posibilidad de que exista una mayor participación de los formuladores de la política en los procesos de evaluación y los contactos frecuentes (cara a cara) entre evaluador y formulador de políticas, ya sea para discutir de los hallazgos (antes de la publicación final del informe) o para escuchar la opinión de las partes interesadas, son factores que han facilitado el uso de los resultados de la evalua-

ción (Marra, 2004; Preskill, Zuckerman y Matthews, 2003; Marsh y Glassick, 1988; Greene, 1988).

En tanto, otros factores relacionados con el contexto político, como un alto nivel de conflicto sobre el tema de la evaluación o de presión política (Ledermann, 2012), se identificaron como elementos que inhiben el uso de la información derivada de los procesos de evaluación. En otras palabras, las circunstancias políticas a nivel de la organización o del contexto político en general (es decir, la micro y la macro política) juegan un papel importante en el nivel de uso de los resultados de la evaluación. Incluso, ciertas circunstancias políticas pueden limitar el uso de una evaluación, por ejemplo, las políticas de austeridad, que fomentan la cancelación completa o de alguno de los componentes de ciertas políticas públicas.

Uno de los factores que promueven el uso de los resultados de la evaluación y que se identificó en los estudios revisados, es que los procesos de evaluación aborden adecuadamente las necesidades de información o las lagunas de conocimiento que se requieren para mejorar la toma de decisiones; sobre todo cuando se enfrentan decisiones políticas difíciles (por ejemplo, decisiones presupuestarias o reestructuraciones). En ese sentido, factores como la alta calidad de la evaluación, o que ésta se fundamente en evidencia y/o en teorías robustas puede generar que los funcionarios públicos tomen con mucha seriedad los resultados de la evaluación (Leviton y Hughes, 1981; Johnson *et al.*, 2009; Sanderson, 2002; Coryn *et al.*, 2011; Widmer y Neuenschwander, 2004; Forss, Cracknell y Samset, 1994).

También, entre los factores relacionados directamente con un mayor uso de la evaluación, se encuentran las características del evaluador o formulador de políticas, por ejemplo, la experiencia y la reputación del evaluador se menciona varias veces dentro de la literatura revisada. Lo mismo ocurre con algunos rasgos del formulador de políticas (por ejemplo, que considere a las evaluaciones como un elemento útil para mejorar el desempeño de la política o que muestre un interés explícito en el proceso de evaluación). Obviamente, aunque estos elementos no se consideran una condición necesaria para el uso de la evaluación parecen generar mayor incidencia de los resultados de la evaluación en la toma de decisiones (Alkin *et al.*, 1985; Patton *et al.*, 1977; Johnson *et al.*, 2009; Shulha y Cousins, 1997; Preskill, Zuckerman, y Matthews, 2003; Balthasar, 2006).

Por último, en cuanto a las características de la organización pública que encargó la evaluación, también se advirtió que cuando existe en dicha organización una cultura de comunicación de los resultados, ésta influye positivamente en el uso de la evaluación. Al respecto, se observa que las recomendaciones detalladas para cada unidad o subárea de la organización facilitan el uso de los resultados de la evaluación. Lo mismo ocurre cuando se estimula explícitamente la mejora en la toma de decisiones de la organización (Hodges y Hernández, 1999; Turnbull, 1999; Preskill, Zuckerman y Matthews, 2003).

REFLEXIONES FINALES

En la literatura sobre evaluación de políticas públicas se pueden identificar diversos facilitadores y obstáculos para el uso de la evaluación. Se puede suponer, sin embargo, que tales facilitadores u obstáculos no tienen el mismo peso e importancia en todos los contextos y en todo tipo de organizaciones. Como sugirió Weiss (1998), tampoco se debe esperar un efecto directo o inmediato en la toma de decisiones (modelo instrumental) de todos los ejercicios de evaluación que se lleven a cabo. No obstante, lo que es cierto, es que los procesos de evaluación contribuyen a una toma de decisiones informada, así como a mejorar los recursos cognitivos en las organizaciones. Por ello, las evaluaciones pueden influir en el comportamiento de los tomadores de decisiones, incluso si el uso de sus resultados es limitado.

En ese sentido, el análisis aquí mostrado representa tan sólo un primer esfuerzo de identificación y sistematización de los factores que pudieran fomentar o inhibir el uso de los resultados de la evaluación. Como tal, es susceptible de mejorar y proponer nuevas formas de examinar este fenómeno. Futuras investigaciones podrían profundizar en la exploración de estos factores o, inclusive, la identificación de otros. También deberán de tomar en cuenta las constelaciones específicas de actores dentro de las organizaciones que influyen en el nivel de uso de la evaluación. Además, el análisis de los procedimientos dentro de las organizaciones encargadas de las evaluaciones igualmente merece un examen más detenido.

REFERENCIAS

- Alkin M.; Jacobson P.; Burry J.; Ruskus J.; White P. y Kent L. (1985). *A guide for evaluation decision makers*, California: Sage.
- Balthasar, A. (2006). "The effects of institutional design on the utilization of evaluation: Evidenced using Qualitative Comparative Analysis (QCA)", *Evaluation*, 12(3), pp. 353-371.
- Boswell, C. (2008). "The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in european union immigration policy", *Journal of European Public Policy*, 15 (4), pp. 471-488.
- Coryn, C.; Noakes, L.; Westine, C. y Schröter, D. (2011). "A systematic review of theory-driven evaluation practice from 1990 to 2009", *American journal of Evaluation*, 32 (2), pp. 199-226.
- Forss, K.; Cracknell, B. y Samset, K. (1994). "Can evaluation help an organization to learn?", *Evaluation review*, 18 (5), pp. 574-591.
- Hodges, S. y Hernandez, M. (1999). "How organizational culture influences outcome information utilization", *Evaluation and Program Planning*, 22 (2), pp. 183-197.
- Grainger, M.; Bolam, F.; Stewart, G. y Nilsen, E. (2020). "Evidence synthesis for tackling research waste", *Nature Ecology & Evolution*, 4 (4), pp. 495-497.
- Greene, J. (1988). "Communication of results and utilization in participatory program evaluation", *Evaluation and program planning*, 11 (4), pp. 341-351.
- Johnson, K.; Greenseid, L.; Toal, S.; King, J.; Lawrenz, F. y Volkov, B. (2009). "Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005", *American Journal of Evaluation*, 30 (3), pp. 377-410.
- Ledermann, S. (2012). "Exploring the necessary conditions for evaluation use in program change", *American Journal of Evaluation*, 33 (2), pp. 159-178.
- Leviton, L. y Hughes, E. (1981). "Research on the utilization of evaluations: A review and synthesis", *Evaluation Review*, 5 (4), pp. 525-548.
- Marsh, D. y Glassick, J. (1988). "Knowledge utilization in evaluation efforts: The role of recommendations", *Knowledge*, 9 (3), pp. 323-341.
- Marra, M. (2004). "The contribution of evaluation to socialization and externalization of tacit knowledge: The case of the World Bank", *Evaluation*, 10 (3), pp. 263-283.

- Oliver, K. y Boaz, A. (2019). "Transforming evidence for policy and practice: creating space for new conversations", *Palgrave Communications*, 5 (1), pp. 1-10.
- Patton, M. (1978, 1998, 2008). *Utilization-focused evaluation*, California: Sage.
- Patton M.; Grimes P. y Guthrie K. (1977) "In search of impact: an analysis of the utilization of federal health evaluation research". En Weiss C. (ed.) *Using social research in public policy making* (pp. 141-163), Lexington: Lexington Books.
- Preskill, H.; Zuckerman, B. y Matthews, B. (2003). "An exploratory study of process use: Findings and implications for future research", *American Journal of Evaluation*, 24 (4), pp. 423-442.
- Sanderson, I. (2006). "Complexity, 'practical rationality' and evidence-based policy making", *Policy & politics*, 34 (1), pp. 115-132.
- Sandison, P. (2005). "The Utilization of Evaluations", *ALNAP Review of Humanitarian Action in 2005*, Londres: ALNAP.
- Schrefler, L. (2010). "The usage of scientific knowledge by independent regulatory agencies", *Governance: An International Journal of Policy*, 23 (2), pp. 309-330.
- Shulha, L. y Cousins, J. (1997). "Evaluation use: Theory, research, and practice since 1986", *Evaluation practice*, 18 (3), pp. 195-208.
- Turnbull, B. (1999). "The mediating effect of participation efficacy on evaluation use", *Evaluation and program Planning*, 22 (2), pp. 131-140.
- Weiss, C. (1979). "The many meanings of research utilization", *Public Administration Review*, 39 (5), pp. 426-431.
- Weiss, C. (1998). "Have we learned anything new about the use of evaluation?", *American Journal of Evaluation*, 19 (1), pp. 21-33.
- Widmer, T. y Neuenschwander, P. (2004). "Embedding evaluation in the Swiss Federal Administration: Purpose, institutional design and utilization", *Evaluation*, 10 (4), pp. 388-409.

USO Y COMUNICACIÓN DE RESULTADOS PARA EL CAMBIO SOCIAL DESDE LA EVALUACIÓN

EMMA LUCÍA ROTONDO*

INTRODUCCIÓN

La evaluación es una transdisciplina de las ciencias sociales cuya orientación primaria es, y continúa siendo, obtener criterios o referentes para elaborar juicios de valor sobre los beneficios logrados versus el dinero desembolsado. Considerándola como transdisciplina, una de las definiciones de evaluación afirma que es:

El uso de procedimientos de las ciencias sociales para investigar de manera sistemática la efectividad de un programa o intervención social que es adaptado a su ambiente político y organizacional y diseñado para informar sobre la acción social en términos de mejora de las condiciones sociales (Rosi *et al.*, 2004: 4).

Destaco de esta definición el aspecto de transdisciplina que es adaptada para informar en términos de mejora de las condiciones sociales. Lo cual nos indica lo singular que resulta cada investigación evaluativa y lo fundamental

* Consejera en Logoterapia y Análisis Existencial y Consultora en Monitoreo y Evaluación de Perú, correo electrónico: emma.rotondo@gmail.com

que resulta adecuarse al contexto. En esa línea, Owen *et al.* (1999) añaden que la evaluación siempre debe cubrir las necesidades de los grupos y personas usuarias de la misma.

Actualmente, se considera a la evaluación como una herramienta estratégica para la toma de decisiones pública, no solo de directivos o funcionarios sino de la sociedad, puesto que contribuye a la efectividad de una intervención para el desarrollo (aprendizaje) y no sólo para reportar e informar (rendición de cuentas) a la ciudadanía, donantes o instituciones financieras (Patton, 1997). De esta manera se da un cambio fundamental de reportar a usar respecto al rol de la evaluación, por parte de varios grupos de actores. Este nuevo enfoque trae entonces la idea que la evaluación es un proceso de aprendizaje y de enseñanza en el que las diferentes posiciones y valores son expuestos para adoptar recomendaciones. No obstante, estos enfoques no están ampliamente difundidos sobre todo en los centros de formación académica.

Lo fundamental es que las diferentes definiciones de evaluación muestran las consecuencias sobre su uso social para obtener opciones de cursos a seguir y resolver problemas que afectan a la población, sean intervenciones públicas o privadas.

La evaluación es, por tanto, una transdisciplina que busca aportar al aprendizaje social, al uso de sus resultados para el cambio social. Se resalta el uso de la evaluación para mejorar la acción efectiva de una intervención con fines de transformación, así como para informar y tomar decisiones a futuro. Este trabajo busca argumentar que esta definición de evaluación coadyuva al uso de sus resultados como aprendizaje social aprovechándose la oportunidad de alinearse con el impacto deseado.

ROL Y USOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación actual se caracteriza por la transparencia, la responsabilidad ejecutiva, el uso de múltiples métodos y la incorporación de los conocimientos, perspectivas y valores de todos los interesados. Tres aspectos de los nuevos enfoques de evaluación que destacamos: (a) el pluralismo; (b) la utilización por parte de múltiples actores; y (c) el empoderamiento y aprendizaje.

(a) El pluralismo: actualmente la evaluación otorga valor al *pluralismo* y no sólo en el juicio del evaluador(a). Por ejemplo, no tiene sentido evaluar

los objetivos si no se asume explícitamente que los objetivos sean acordados por todos y se abre la puerta a la consideración valorativa de las diferencias (Guba y Lincoln, 1987). Con ello la evaluación debe incluir la dimensión política que prevalece entre los involucrados y se convierte en un acto político y a la vez como un proceso de investigación. Al abrir la puerta al pluralismo, la nueva evaluación introduce la *negociación* del proceso y de los productos. Desde que admite el valor del pluralismo los juicios sólo pueden ser alcanzados a través de la negociación y su base es *colaboración* entre los involucrados de la evaluación, es decir, con el control en manos de la audiencia, continuamente a lo largo del proceso. Este nuevo enfoque trae entonces la idea que la evaluación es un proceso de *aprendizaje* y de enseñanza en el que las diferentes posiciones y valores son expuestos.

- (b) La utilización de los resultados: junto con el pluralismo, la evaluación se centra en la utilización que tiene como objetivo asegurar que los resultados se utilicen de manera productiva para la toma de decisiones y el aprendizaje. Requiere reunir a los involucrados que quieran saber algo o que puedan y deseen utilizar la información. La estrategia de evaluación con enfoque de utilización moviliza los intereses individuales, así como los intereses de los grupos u organizaciones para actuar con respecto a la información obtenida en la evaluación. Un principio de la “evaluación basada en la utilización” es que los usuarios previstos de toda evaluación serán más proclives a apropiarse y a usar sistemáticamente sus resultados si entienden el proceso que siguió su ejecución y los hallazgos que se obtuvieron, hecho que sólo es posible con la participación activa de dichos usuarios a lo largo del proceso de evaluación (Patton, 2004). Una evaluación enfocada en el uso es necesariamente una evaluación participativa, que implica la implementación de las acciones necesarias para que los actores incorporen las recomendaciones, difundan los aprendizajes e institucionalicen los cambios.
- (c) El empoderamiento y el aprendizaje: desde el punto de vista del empoderamiento, la actividad de evaluación es un proceso de mejoramiento en el cual los interesados aprenden a evaluar constantemente su progreso hacia metas determinadas por ellos mismos y a reorientar sus planes y estrategias según los resultados de un proceso continuo de evaluación. Mediante la participación se empodera a las personas y comunidades a través de la

adquisición de habilidades, conocimiento y experiencia, que conducen a mayor autonomía y autodeterminación.

Preskill y Russ-Eft (2005) destacan el aporte de Cronbach (1916-2001) –una de las más importantes figuras que influyó sobre la evaluación– quien expresó que la evaluación tiene que ver con el aprendizaje y que el punto focal del aprendizaje ocurre asociado a la comunicación del conocimiento generado por la evaluación para el uso y utilidad por parte de grupos de actores involucrados. Lo fundamental, indican las autoras, es que usuarios y usuarias juegan un rol crítico en el proceso evaluativo siendo su rol primario el darse sentido a las sugerencias y planteamientos a través de la interpretación grupal, la comprensión y darle coherencia a la experiencia vivida en el marco de un proyecto o programa. Proporcionar un contexto social para la interpretación de los resultados de la evaluación es un ejemplo de cómo el aprendizaje en grupo puede apoyar el uso de la evaluación.

La importancia del aprendizaje en la evaluación hace que quienes utilicen las recomendaciones y las enseñanzas de la misma deben participar también en el proceso de elaboración de las recomendaciones (Torres *et al*, 2005). La evaluación debe facilitar la asociación, los debates abiertos y el aprendizaje entre los principales interesados. Aprender juntos no sólo servirá para aumentar la calidad y la pertinencia de las evaluaciones, sino que además promoverá la identificación y el compromiso con el consiguiente incremento de la tasa de adopción del producto.

Siguiendo a estos autores, podemos afirmar que la evaluación representa abrir oportunidades para la reflexión y el descubrimiento de lo que funciona o no para lograr el impacto deseado; y, sobre todo especificar el por qué (aprendizajes) son capaces de presentar buenas prácticas para la posibilidad de replicarlos, adaptándolos a otros contextos.

Mediante la participación se empodera a las personas y comunidades a través de la adquisición de habilidades, conocimiento y experiencia, que conducen a mayor autonomía y autodeterminación. Esto significa, reforzar las capacidades de decisión, gestión y administración de los usuarios organizados, propiciando aprendizajes desde un inicio y no sólo al final de los proyectos. Lograr estos aprendizajes es una función esencial de la evaluación puesto que abre espacios de reflexión y comunicación entre personas, grupos e instituciones, mediante el uso de información destinada a mejorar sus prácticas y calidad de vida.

En líneas generales, la evaluación se ha transformado teóricamente no sólo en un proceso de investigación, sino también en un proceso de aprendizaje sistemático muy participativo y *empoderador* centrado en las personas, que da a los interesados la capacidad de comprender y realizar su propia auto evaluación para mejorar sus condiciones de vida.

Para propiciar aprendizajes provenientes de la evaluación, la comunicación de los resultados debe comprender desde sus inicios, el manejo de tres temas: **las audiencias, los contenidos y los medios**. Del buen uso de ellos dependerá que la información obtenida genere conocimiento en los grupos de actores y llegue puntualmente a quienes toman decisiones (Torres *et al*, 2005).

a) Las audiencias ¿a quiénes comunicar?: los proyectos y programas de desarrollo sean públicos o privados comprenden una multiplicidad de actores involucrados que potencialmente son usuarios (en todo o en parte) de los resultados de las evaluaciones, conformando audiencias para la comunicación de estos. Algunos de estos actores mantienen vínculos muy estrechos con los proyectos, pudiendo ser definidos como *audiencias primarias*. Entre ellas se encuentran los siguientes grupos:

- La población objetivo del programa o proyecto, comprometida directamente con los cambios o resultados.
- Los equipos técnicos de los proyectos, que tienen un papel decisivo en su gestión, como facilitadores, técnicos y asesores.
- Los organismos públicos de los países que administran los fondos, con un rol importante en la gestión administrativa y estratégica.

Otros actores relacionados con la intervención como, por ejemplo, los gobiernos locales y las instancias del gobierno con presencia local o regional, así como los proyectos similares que operan en los mismos territorios, constituyendo potenciales *audiencias secundarias*.

Dada la diversidad de audiencias, es probable que al momento de definir una estrategia de comunicación nos encontremos con las siguientes situaciones:

- Diferentes audiencias expresan distintas necesidades de información (hecho que por lo general concluye en la necesidad de comunicar los resultados a través de diversos medios).
- Algunas audiencias o usuarios al interior de ellas no tienen claridad sobre qué información necesitan, ni por qué o para qué la necesitan.
- Algunos usuarios esperan que la evaluación apoye un particular punto de vista, que expresa un interés también particular.

- No todas las audiencias ni todos los usuarios al interior de cada audiencia tienen el mismo interés en la información, ni se sienten igualmente cercanos a la experiencia.

La mayoría de tales situaciones ha de atenderse determinando el tipo de vínculo que cada grupo mantiene con el proyecto o programa. Esclareciendo éste, pueden analizarse los intereses que se desprenden de ese vínculo y las necesidades de información resultantes. Ello es posible mediante un proceso de segmentación de la audiencia, lo que equivale a definir en detalle las características de cada grupo, incluyendo a las minorías que no comparten las tendencias mayoritarias de la audiencia a la que pertenecen. Una rigurosa segmentación de las audiencias hará factible reportar diferentes tipos de información a diferentes personas o grupos, y hacerlo de maneras distintas y en momentos distintos, en el marco de una eficaz estrategia de comunicación.

(b) Los contenidos para diferentes audiencias: la información de los resultados de las evaluaciones no puede cambiarse, pero su contenido puede recibir distinto tratamiento o énfasis según los requerimientos de los diferentes grupos de audiencias. Por eso, identificar las necesidades de información de las audiencias facilita la selección de los contenidos y medios a utilizarse. Sin embargo, identificar las necesidades de información de cada grupo y hacerlo con exactitud, implica seguir ciertas pautas.

Una recomendación general es preguntarse: ¿qué aspectos de los resultados serán más interesantes y/o útiles para los usuarios? ¿cuál información es relevante para los equipos técnicos, cuál para los representantes de los gobiernos, etc.? Ello nos dirá qué contenidos de la información deben transmitirse a estos grupos, para lo cual también será útil observar las siguientes prescripciones (Torres *et al.*, 2005).

Informar sobre las evaluaciones, desde el inicio: es aconsejable mantener contacto permanente con los usuarios potenciales de los resultados (en lo posible desde el inicio de su realización) y en especial con los líderes de las audiencias específicas, lo cual permite mantener informados a los usuarios sobre los propósitos, alcances y características de la evaluación. Determinar la evolución de las necesidades de información, ya que pueden cambiar con relativa velocidad, sobre todo considerando contextos frágiles y cambiantes como el actual del Covid19. Para ello, debe uno colocarse en el lugar del usuario(a) y plantearse preguntas clave:

- *¿Hasta qué punto y de qué manera la información me resulta relevante frente a mis problemas reales?*
- *¿Qué prácticas de comunicación me facilitarían una mejor entrega de la información?*
- *¿Es una información útil e inmediatamente aplicable a mi situación?*
- *¿Es una información que me resulta comprensible?*

Estas preguntas pueden formularse en talleres participativos, encuestas en línea, consultas por teléfono, etc. a las audiencias. Cada usuario formulará preguntas semejantes en torno a la información entregada. Si respondiera a ellas en contra, difícilmente tendrá disposición a aceptar resultados o recomendaciones que no entiende, que cuestiona o con los que discrepa abiertamente. Pero, con toda seguridad, sus respuestas serán positivas si los resultados de las evaluaciones le impactan mediante mensajes diseñados de acuerdo con su conocimiento e intereses y que a su vez los movilicen hacia el cambio deseado.

Debe recordarse siempre que el foco del proceso es el uso que se dará a los resultados y recomendaciones, por lo cual es conveniente despertar interés en su utilización, ayudando a aquilatar los hallazgos y llevando al usuario a un detenido análisis de los mismos. El desarrollo participativo de las evaluaciones, con la intervención de representantes de todos los grupos de actores, es especialmente útil para determinar las necesidades de información de las audiencias, pues su conocimiento y trato mutuo durante el proceso de participación, mostrará mejor sus principales intereses, dudas y opiniones sobre las estrategias del proyecto. La elaboración de un “Mapeo de Actores” clarificará los problemas implícitos en la labor de segmentar las audiencias y establecer sus necesidades de información. En este mapeo ha de considerarse cómo puede ser consultado mediante medios remotos, considerando el contexto de pandemia. Cuanto más detallado y específico sea el Mapa, mejor se podrá diseñar la comunicación para cada grupo. De otro lado, para difundir mensajes acordes con las necesidades de diferentes audiencias, es necesario pensar en los medios y formatos más apropiados, de lo cual se trata a continuación.

(c) Los medios y formatos de comunicación: una vez se tengan claras las audiencias primarias para los informes de las evaluaciones y la información relevante para cada una, debe considerarse cómo se comunicará la misma, considerando que la elección de los medios y formatos influirán en el acceso, confiabilidad y comprensión por parte de ellas. lo serán de

manera muy parcial. A pesar de existir atractivos medios para comunicar información, la mayoría de los informes de evaluación lo hacen aún desde el estándar de formatos escritos de carácter técnico que, por lo general, son muy extensos y áridos y se entregan para ser leídos o se presentan en reuniones muy formales, con expositores (el equipo evaluador) y público oyente (los usuarios potenciales de la información), sin reparo alguno en las distintas necesidades de información de las audiencias.

Algunos medios que han demostrado eficacia en la comunicación de resultados y recomendaciones de evaluación son los llamados espacios interpersonales: charlas, conversatorios, talleres u otros eventos de mayor dimensión como las asambleas, encuentros o foros. No obstante, en un contexto de pandemia deben considerarse necesariamente otros medios de comunicación y espacios de difusión apropiados, lo cual constituye un desafío. Los formatos con que comúnmente operan estos medios son diversos y por lo general se usan de manera combinada. Algunos de los más utilizados son los siguientes:

- Informe final (clásico) con resumen ejecutivo.
- Resúmenes ejecutivos por audiencias, por temas, recomendaciones, etc.
- Presentaciones en *Power Point* por audiencias y por temas, componentes o indicadores.
- Vídeos y productos multimedia emitidos en redes sociales.
- Impresos como *brochures*, boletines internos y externos.
- Medios masivos y abiertos como mensajes por celulares, redes de televisión local afiches, banderolas, cuñas radiales, uso de redes sociales Facebook, Instagram, etc. etc.

EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN COMO BIEN PÚBLICO

En la región de América Latina se han desarrollado experiencias innovadoras que favorecen el uso de procesos de evaluación y comunicación para empoderar y generar más capacidades ciudadanas, lo cual implicó trascender de estudios privados a uso público de las evidencias. Algunos ejemplos se citan a continuación:

- (a) **Evaluaciones con articulación pública y privada:** en el año 2010-2011 el Ministerio de Hacienda, Unidad de Economía Social, del Paraguay en conjunto con Gestión Ambiental (geAm), la Universidad Católica de

Asunción y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) realizaron el proyecto “Evaluamos para Mejorar. Proyecto Evaluación de Programas Gubernamentales”. Consistió en un curso de seis módulos con un total de 104 horas dirigido a fortalecer las capacidades de evaluación de los programas públicos, apostando por consolidar una cultura de evaluación como parte de los esfuerzos por implementar el presupuesto por resultados. Se formaron en este curso más de medio centenar de evaluadores provenientes del sector público y privado, con códigos de conducta y estándares para la prestación de servicios. Las evaluaciones se realizaron con tutoría, desde los términos de referencia hasta la difusión de resultados, habiendo identificado audiencias específicas para participar en la elaboración de recomendaciones con formatos comunicacionales específicos, por ejemplo, cuñas radiales, además de informes de diferente tipo para audiencias múltiples; teatro en barrios, fue la experiencia de una evaluación en un barrio de Asunción sobre salud sexual y reproductiva.

- (b) **Autoevaluación basada en gobiernos locales y sus ciudadanos:** Consejos Locales de Administración (CLAS Perú), del Programa de Desarrollo de la Sierra Sur (PDSS) Agrorural y Ministerio de Agricultura. Estas instancias presentan los resultados del M&E a partir de los resultados de las iniciativas desarrolladas con fondos entregados a organizaciones rurales, quienes desarrollan líneas de base, monitoreo y evaluación de los proyectos financiados. El uso y comunicación de resultados se presentan en audiencias públicas de municipios de sierra y selva, mediante mapas parlantes, cuñas radiales, fotografías y murales. Los municipios agrupan a población indígena en situación de vulnerabilidad. La idea es diseminar ante la población los cambios suscitados por la adopción de nuevas tecnologías aprendidas en los procesos de buenas prácticas agropecuarias.
- (c) **El “Banco de Argumentos y Catálogo de Metodologías”:** de la Alianza Cambio Andino 2011-2013 en cuatro países para incidir sobre las ventajas de la participación de agricultores en la innovación agrícola; entre otros. Este proyecto de cuatro años buscó aplicar metodologías participativas para la innovación agrícola en cuatro países obteniendo evidencias sobre el impacto en la lucha contra la pobreza rural y la exclusión. Se llevaron a cabo once evaluaciones a lo largo del ciclo del proyecto, vale decir, línea de base, evaluaciones de proceso y evaluaciones de impacto. Con todo ello se elaboró una estrategia de uso y comunicación de resultados para

incidir sobre centros de innovación agrícola gubernamental en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En todo este proyecto se tenía claro desde los inicios, las audiencias y el uso que se daría a las evaluaciones y se elaboró un “Banco de Argumentos” para que las instituciones adoptaran las metodologías participativas sobre la base de evidencias.

- (d) **Experiencias de uso de resultados para el aprendizaje social:** como fotografías asumidas por proyectos como “Oportunidades Rurales” de Colombia; Ngäbe y Buglé de Panamá; Proyecto de apoyo a pequeños productores de la zona semiárida de los Estados de Falcón y Lara (Prosalafa) de la Fundación de Capacitación e Innovación para Apoyar la Revolución Agraria (CIARA) de Venezuela, proyectos cofinanciados por los respectivos gobiernos y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El “Data Social”, publicación generada desde la sociedad civil “Grupo Apoyo” con la colaboración del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por su sigla en inglés) a fines de la década de los noventa, que articuló publicaciones dirigidas a empresarios y público en general mediante boletines y cartillas en un diario sobre los derechos del niño y las brechas existentes para la equidad. Finalmente, “El Banco de Argumentos” realizado por la Organización No Gubernamental (ONG) Manuela Ramos para alertar a congresistas sobre elementos clave provenientes de la evaluación e investigación en relación con la salud sexual y reproductiva de uso para la legislación sobre el tema.

Estas son algunas de las experiencias que muestran la posibilidad de pasar de procesos de evaluación administrativos a procesos de evaluación que la consideran como bien público, orientado al aprendizaje social.

REFLEXIONES FINALES

Destaco de las definiciones de evaluación el aspecto de transdisciplina que es adaptada para informar en términos de mejora de las condiciones sociales, es decir, para la transformación social se involucran a audiencias específicas, que son usuarios de las recomendaciones. Lo cual nos va indicando lo singular que resulta cada investigación evaluativa y lo fundamental que es adecuarse al contexto. Como indica (House, 2000) la evaluación forma parte de una situación pública y por tanto de una decisión colectiva. A esta noción

se añade (Kushner, 2002) que cada evaluación es un estudio sobre el contrato social en tanto que los programas son microcosmos de la sociedad democrática y encarnan relaciones entre los ciudadanos y las élites.

En tal sentido, concluimos que es necesario que la evaluación sea considerada como un *bien público* y no sólo un insumo administrativo circunscrito en el mejor de los casos en la administración y gestión pública. Para ello, se ha de añadir a la noción de evaluación asociada al control y a la supervisión para dar paso al aprendizaje social. Es por ello un desafío pendiente en la región, el desarrollar y usar la evaluación desde las instituciones públicas articuladas con la organización ciudadana y gobiernos locales.

Resaltamos que el uso de la evaluación y las evidencias resultan ser importantes a ser difundidas para mejorar la democracia participativa y la cultura de rendición de cuentas que, a su vez, tiene implicaciones para mejorar el desempeño de proyectos y programas.

Para concluir, la evaluación tiene como misión no solo proporcionar conocimiento a través de sus productos como son: evidencias, conclusiones, juicios y recomendaciones (Owen *et al*, 1999), sino también involucrar a la audiencia y a consumidores en producir este conocimiento. Ahora bien, la existencia y expansión de la pandemia producto del Covid 19 trae nuevos desafíos adaptativos para la humanidad especialmente relacionados con los vínculos, el trabajo y la vida cotidiana, con impacto sobre la vida y la muerte de las personas. En ese contexto, no cabe duda de que la evaluación y los evaluadores deben ajustar su oferta a tales desafíos.

Con el fin de visualizar las alternativas para abordar estos nuevos desafíos, nos planteamos repensar el objeto y objetivos de las políticas sociales en este nuevo contexto lo cual hará que se cambien los referentes de comparación en la evaluación, los indicadores y, de ser necesario, ajustar el diseño de los programas sociales para adecuarlos al nuevo contexto. Ahora se hará uso en mayor medida los medios digitales llámense encuestas digitales, telefónicas, así como en el uso de plataformas en línea, uso de información secundaria proveniente de encuestas nacionales y regionales; dependiendo del tema a evaluar el uso de mapas y satélites (por ejemplo: para la degradación como efecto del cambio climático). Resulta fundamental aprovechar la mayor necesidad con el uso de la tecnología (celulares, computadoras) y el consumo en las redes sociales por parte de la ciudadanía para promover, difundir, informar y abogar por el uso de evidencias para la toma de decisiones a nivel

público y privado. Incluir la radio local, la televisión y otros medios para que la ciudadanía esté informada, es también un recurso importante, más aún en un contexto de pandemia.

REFERENCIAS

- Guba, E y Lincoln I. (1987). “The countenances of fourth-generation evaluation: description, judgment and negotiation”, D.J. Palumbo (ed.). *The Politics of Program Evaluation* (pp. 202-234), London: Sage.
- House E. (2000). *Evaluación, Ética y Poder*, Madrid: Ediciones Morata.
- Kushner, S. (2002). *Personalizar la Evaluación*, Madrid: Ediciones Morata.
- Rossi, P., Freeman, H., Lipsey, M. (2004). *Evaluation. A systematic approach*, 6ª edición, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Owen, J., Rogers P. (1999). *Program Evaluation. Forms and approaches*, Thousand Oaks: Sage.
- Preskill, H. y Russ-Eft, D. (2005). *Building evaluation capacity*, Thousand Oaks: Sage.
- Torres, R., Preskill, H. y Piontek, M. (2005). *Evaluation strategies for communicating and reporting*, 2ª edición, Thousand Oaks: Sage.
- Patton, M.Q. (1997). *Utilization focused Evaluation. The new century text*, 3ª edición, Thousand Oaks: Sage.
- Patton, M.Q. (2004). “Utilization-focused evaluation: theoretical underpinnings and origins”. In M. Alkin & C. Christie (eds.) *Roots of Evaluation theory* (pp. 276.294), Thousand Oaks: Sage.

DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN

SUPERANDO A PROCUSTO: DESAFÍOS PARA QUE LAS EVALUACIONES DE PROGRAMAS SEAN ÚTILES PARA LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

JANETT SALVADOR MARTÍNEZ*
JAQUELINE MEZA URÍAS**

INTRODUCCIÓN

En la mitología griega, Procusto era un hostelero de Ática. La leyenda describe que tenía una cama de hierro donde amarraba de pies y manos a los viajeros que llegaban a su posada, si el viajero era más alto que la longitud de la cama les cortaba las extremidades sobrantes para que se ajustara a la medida de la cama; por el contrario, si la cama era de mayor longitud que el viajero, entonces lo descoyuntaba a martillazos hasta estirarlo. Cuando, para evaluar sus programas, los gobiernos subnacionales adoptan estrictamente los

* Directora de Evaluación de Programas del Centro de Análisis de Programas y Evaluación de Proyectos, S.C. (C-evalua), integrante del Consejo Directivo de la Academia Nacional de Evaluadores de México, A.C. (ACEVAL) y del Comité Ejecutivo de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC) y profesora de asignatura del Doctorado de Salud Pública en el Instituto Nacional de Salud Pública, correo electrónico: *janett.salvador@c-evalua.mx*

** Investigadora Independiente y miembro de la Academia Nacional de Evaluadores de México, A.C., correo electrónico: *jaqueline.mezau@gmail.com*

términos de referencia emitidos por el Consejo Nacional para la Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (Coneval) y/o la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (UED-SHCP) están haciendo lo que Procusto a los viajeros.

La práctica generalizada en entidades federativas, salvo algunas excepciones, es utilizar los términos de referencia de Coneval y/o de la UED-SHCP para los programas estatales, indistintamente de su fuente de recursos, federales o no federales. Esta situación implica que se evalúen programas estatales con preguntas de evaluación diseñadas para programas federales, teniendo como resultado que la utilidad de estos ejercicios evaluativos sea limitada.

A través de análisis normativo y de información pública sobre procesos evaluativos e informes de evaluación, así como la realización de algunas entrevistas a distancia a funcionarios públicos de 4 entidades federativas que han tenido resultados exitosos, se presenta una propuesta basada en 3 acciones principales, para que las evaluaciones sean útiles a los gobiernos subnacionales.

ANTECEDENTES

A más de una década de la institucionalización de la política nacional de evaluación y de la instrumentación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y los Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED) en México, los avances en su implementación y aprovechamiento, como herramienta de mejora de la gestión pública en el orden de gobierno estatal y el municipal, son diferenciados y aún limitados.

Desde el año 2008 en México se cuenta con el marco normativo para que la evaluación por resultados pueda ser usada como una herramienta que ayude a conocer y mejorar el desempeño de las políticas y programas públicos, y a su vez como un medio para promover la transparencia y la rendición de cuentas, de tal forma que las y los ciudadanos pueden conocer los resultados y funcionamiento de los programas que se financian con los recursos públicos.

Dicho marco normativo se encuentra establecido en el más alto nivel como es el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se señala que todos los recursos públicos que reciban las entidades federativas y municipios deberán ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Además, se establece que los

resultados de dichos recursos públicos deberán ser evaluados por instancias que establezcan los propios órdenes de gobierno conforme a los principios antes señalados.

Adicionalmente, en nuestro país existen otras leyes, reglamentos, lineamientos, entre otros, tales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que norman el funcionamiento de la política nacional de evaluación en México en los tres órdenes de gobierno, el federal, el estatal y el municipal.

Todo esto sin omitir la normatividad que para la evaluación económica de los recursos económicos a la que deben someterse las entidades federativas y municipios por parte de otros entes fiscalizadores como la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Para medir el avance en la implementación del PbR-SED en las Entidades Federativas y Municipios del país, en el artículo 80, párrafo tercero, de la LGCG se estipula la obligatoriedad de la SHCP de elaborar un informe de dichos avances y entregarlo a la Cámara de Diputados.⁶⁷

A más de diez años de la implementación del PbR-SED en México, en el Informe del Avance en la implementación del PbR-SED en las Entidades Federativas y Municipios 2020, se observa que, si bien la mayoría de los estados han tenido importantes avances en su consolidación, aún tienen importantes áreas de oportunidad que atender. En el caso de los municipios el Informe muestra que más de la mitad de los municipios analizados⁶⁸ aún no han logrado institucionalizar su PbR-SED, y aún tienen mucho camino por recorrer para aprovechar la evaluación por resultados como una herramienta que sea útil para mejorar la gestión pública y el desempeño de sus programas.

⁶⁷ Es importante señalar que esta medición no es la única que se realiza en México, ya que el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) también elabora su Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas.

⁶⁸ En 2020 la SHCP rediseñó el marco muestral de Municipios y DTCDMX, considerando 32 municipios con mayor población y se seleccionaron aleatoriamente a otros 32 entre los municipios con mayor a 25 mil habitantes.

AVANCES QUE HAN TENIDO LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PBR-SED

Según el artículo 80, párrafo tercero de la LGCG, la SHCP debe elaborar anualmente un Informe sobre el avance en la implementación del PBR y de los SED en las entidades federativas y los municipios,⁶⁹ e informar de su avance a la Cámara de Diputados. Para el año 2020 dicho Informe mide las capacidades institucionales y operativas de las entidades federativas y municipios en materia de: marco jurídico, planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas, consolidación y buenas prácticas.

Para dimensionar los resultados obtenidos a nivel de las entidades federativas y municipios es importante señalar que en este año el Informe consideró a las 32 entidades federativas, los 32 municipios con la mayor población de cada entidad federativa y una muestra de 32 municipios con una población mayor a 25 mil habitantes, por lo que el universo de Estados es de 32 y para los municipios el universo corresponde a 64.

En el Informe del PBR-SED (SHCP, 2020) del año 2020 las **entidades federativas** tuvieron los siguientes resultados:

- 29 Entidades Federativas cuentan con un Programa Anual de Evaluación (PAE).
- 28 Entidades Federativas difunden el PAE en su página de internet.
- 24 Entidades Federativas cuentan con sus propios modelos de Términos de Referencia (TdR) para la realización de sus evaluaciones.
- En 29 Entidades Federativas las evaluaciones son realizadas por personas físicas o morales externas a la unidad responsable del Programa Presupuestario (Pp).
- 26 Entidades Federativas difunden en su página de internet los informes finales de las evaluaciones.
- 21 Entidades Federativas cuentan con un sistema que permite dar seguimiento a las acciones de mejora comprometidas como resultado de las evaluaciones.

⁶⁹ En el caso de la Ciudad de México la SHCP les denomina a las alcaldías “demarcaciones territoriales”, pero para fines prácticos se usará el término “municipios”.

- Solamente 9 Entidades Federativas concluyeron sus evaluaciones de conformidad con el cronograma establecido en el PAE local, lo que implica la necesidad de fortalecer los procesos de elaboración y revisión de evaluaciones.
- Solamente 11 Entidades Federativas cuentan con procesos documentados sobre la revisión y validación de evaluaciones, por lo que es necesario realizar esfuerzos para institucionalizar este aspecto a fin de garantizar la calidad de las evaluaciones y que sus resultados permitan mejorar la ejecución de los Pp.

En el caso de los **municipios mexicanos**, se observaron los siguientes resultados:⁷⁰

- 27 Municipios y/o Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (DTCDMX) cuentan con un PAE.
- 22 Municipios/DTCDMX difunden el PAE en su página de internet.
- 17 Municipios/DTCDMX cuentan con sus propios modelos TdR para la realización de sus evaluaciones.
- 23 Municipios/DTCDMX difunden en su página de internet los informes finales de las evaluaciones.
- 22 Municipios/DTCDMX cuentan con un sistema que permita dar seguimiento a acciones de mejora comprometidas por los programas derivados de las evaluaciones para la mejora de sus Programas Presupuestarios.
- 5 Municipios/DTCDMX cuentan con mecanismos formales de seguimiento y retroalimentación de los procesos de validación de las evaluaciones, previos a la entrega de los informes finales.
- Solamente 23 Municipios/DTCDMX cuentan con procesos documentados para la revisión y validación de las evaluaciones con fines de retroalimentación y mejora de la calidad de los informes.
- 31 Municipios/DTCDMX no cuentan con modelos de TdR para la realización de sus evaluaciones.

Los resultados anteriores nos muestran que a más de 10 años de la implementación PbR-SED, en las entidades federativas se han tenido importantes avances en la institucionalización de los procesos de evaluación ya que la mayoría de los 32 gobiernos estatales: ya cuentan con sus PAE y los difunden en sus páginas de internet; tienen sus propios modelos de TdR para la realización de

⁷⁰ De un total de 64 municipios analizados.

sus evaluaciones; las evaluaciones son realizadas por personas físicas o morales externas a la unidad responsable del Pp y los informes de las mismas son difundidos en sus páginas de internet; y más de la mitad ya cuenta con un sistema que permite dar seguimiento a las acciones de mejora comprometidas, como resultado de las evaluaciones. Quizá las áreas de oportunidad en las que deben continuar trabajando son: el seguimiento a las acciones de mejora comprometidas, como resultado de las evaluaciones y la institucionalización de procesos documentados sobre la revisión y validación de evaluaciones.

En el caso de los municipios, los avances son aún limitados, ya que, a diferencia de las entidades federativas, más de la mitad de los municipios analizados: aún no cuentan con un PAE y no lo difunden en sus páginas de internet; no tienen sus propios modelos de TdR para sus evaluaciones, ni con un sistema que permite dar seguimiento a las acciones de mejora comprometidas como resultado de las evaluaciones y, además, no cuentan con procesos documentados para la revisión y validación de las evaluaciones con fines de retroalimentación y mejora de la calidad de los informes. Destaca que el 93% de los municipios analizados no disponen de mecanismos formales de seguimiento y retroalimentación de los procesos de validación de las evaluaciones, previos a la entrega de los informes finales.

Pero ¿De qué manera se podría fomentar un mejor aprovechamiento de la evaluación por resultados para la mejora de políticas y programas en los niveles subnacionales?

¿De qué manera se podría fomentar un mejor aprovechamiento de la evaluación por resultados para la mejora de políticas y programas en los niveles subnacionales? ¿Cuáles son los principales retos que enfrentan para lograrlo?

Las propuestas planteadas en el presente trabajo, en el marco del Congreso Internacional de Evaluación, para fomentar un mejor aprovechamiento de la evaluación por resultados como una herramienta que sea útil en la mejora del desempeño de las políticas y programas de los gobiernos subnacionales, fueron tres: diseñar evaluaciones acordes a las necesidades de información de los programas, desarrollar las competencias en evaluación e involucrar a otros actores en la evaluación.

Estas propuestas se enriquecieron con las opiniones y ejemplos de experiencias exitosas de funcionarios públicos del orden de gobierno federal y estatal, que están involucrados directamente en la implementación del PbR-SED. A continuación, se desarrolla cada una de ellas.

A. Diseñar evaluaciones acordes a las necesidades de información de los programas. En este apartado se propone que exista una mayor participación y compromiso de diversos actores involucrados con el programa evaluado; que se compartan los procesos de evaluación y los resultados con los actores involucrados. Con estas dos primeras acciones se busca la apropiación de las acciones de mejora por parte de estos mismos actores. Esto ha sido implementado ya por algunas entidades, entre ellas Durango a través del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas de Durango (Inevap), donde generaron evaluaciones acordes a las necesidades de las y los usuarios de éstos. Desde 2017, cada año Inevap elabora TdR para la evaluación de programas, fondos e intervenciones estatales y municipales; en 2017 emitieron 2; para 2018 fueron 9; en 2019 publicaron 33 y en 2020 publicaron 18 (Inevap, 2020).

El PAE 2020 del Estado de Zacatecas incorporó 3 evaluaciones participativas (SiEvalua, 2020), lo que representa un gran paso para que las intervenciones sean evaluadas con la participación de las áreas ejecutoras y las y los beneficiarios. En el Estado de Yucatán, han ajustado los términos de referencia elaborados por el Coneval y la SHCP para adecuarlos a las necesidades de los programas (SED Yucatán, 2020).

En el Estado de Oaxaca, que para 2020 se encuentra en primer lugar en el Informe de Avances de implementación de GPR-SED de la SHCP, se ha implementado un análisis de evaluabilidad (Gov. Edo. Oax, 2020) para identificar aquellas intervenciones públicas que cuentan con elementos para evaluarles y el tipo de evaluación a que sean sujetos.

Cada una de las 4 entidades federativas seleccionadas para analizar este aspecto, cuentan con diferentes prácticas y mecanismos, sin embargo, todas coinciden en buscar que las evaluaciones sean acordes a las necesidades de información de las intervenciones públicas y que sus resultados sirvan para la mejora de éstas.

B. Desarrollo de competencias en evaluación. Esta propuesta comprende que las y los funcionarios responsables de las áreas de evaluación adquieran capacidades para que estén en posibilidad de diseñar sus evaluaciones y éstas sean acordes a las necesidades de información de los programas; o en su caso, puedan realizar los ajustes necesarios a los términos de referencia ya establecidos. Asimismo, se contempla la necesidad de fortalecer los procesos de revisión de las evaluaciones para asegurar que éstas cum-

plan con lo requerido en los términos de referencia, y que la calidad de los informes, la profundidad de los análisis y la solidez, consistencia y factibilidad de las recomendaciones permita su implementación. Finalmente, que se dé seguimiento a las acciones de mejora comprometidas como parte de los resultados de las evaluaciones, cuidando que éstas coadyuven a la mejora de los programas.

Como experiencia exitosa se menciona al Inevap, por ejemplo, se cubrió la necesidad de la profesionalización del equipo de trabajo mediante alianzas, entre otras, con el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) con sede en Aguascalientes, para capacitar al personal en materia de evaluación (Vargas, 2020).

En Zacatecas, la generación de capacidades técnicas en el personal involucrado en las áreas de seguimiento y evaluación fue también muy importante. En este sentido, fue crucial la alianza con la Universidad Autónoma de Zacatecas para capacitar a las y los funcionarios (Gómez, 2020).

En el Estado de Yucatán se implementó una práctica innovadora para el desarrollo de nuevas generaciones de evaluadores, denominada Programa de Formación de Jóvenes Evaluadores, con la finalidad de favorecer los mecanismos de seguimiento y evaluación del desempeño entre las dependencias y entidades. La primera edición de este programa se desarrolló en 2019 con la participación de la Academia Nacional de Evaluadores de México (Aceval y el Coneval, en la que participaron 28 personas evaluadoras (Seplan, 2020).

Las experiencias que las entidades federativas seleccionadas han tenido en materia de desarrollo y fortalecimiento de capacidades y competencias en evaluación para el personal de las áreas de evaluación, han sido fundamentales para que las evaluaciones que se realizan sean acordes a los programas a evaluar, pero también en la revisión y validación de los resultados de las evaluaciones.

Abona a la profesionalización de las y los funcionarios públicos, el hecho de que haya permanencia en los cuadros de las áreas de evaluación. La baja rotación del personal que se ha capacitado y que ha diseñado e implementado los sistemas de evaluación es otra constante en los estados con mayores avances. En Zacatecas, se reconoce que la permanencia de muchos de los funcionarios de la administración estatal anterior, que estaban interesados en impulsar la evaluación como una herramienta de mejora

de la gestión pública, fue un factor determinante para su actual sistema de evaluación (Gómez, 2020).

- C. Involucrar a otros actores en la evaluación.** En el mismo sentido de la propuesta anterior, se sugiere que las y los funcionarios encargados de operar los programas evaluados, incluso las y los beneficiarios de los propios programas se profesionalicen y participen activamente en las evaluaciones, conozcan y se apropien de los resultados de éstas y participen en la verificación de la implementación de las acciones de mejora comprometidas por las y los responsables de los programas.

Adicionalmente, en las conversaciones con funcionarios se destacó la importancia del involucramiento de actores políticos tomadores de decisiones, ya que esto permite “la apropiación de los procesos de evaluación” desde el más alto nivel jerárquico. Si actores políticos reconocen los beneficios de utilizar la evaluación como un medio que les permita mejorar programas, y con ello coadyuvar a la reducción de la pobreza, podría generar mayor interés en su aprovechamiento como herramienta útil para la toma de decisiones políticas.

En el Estado de Zacatecas el Sistema de Evaluación del Desempeño se implementó con el apoyo y el interés del Gobernador del Estado (Gómez, 2020). Otro aspecto relevante en el impulso del seguimiento y la evaluación fue la participación ciudadana que se promovió con la creación del Consejo Estatal de Evaluación en la que participan la sociedad civil, académicos, así como el Coneval. También se creó un Comité Ciudadano en el que ciudadanos comunes podían opinar sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Por otra parte, en el Estado de Yucatán, para impulsar la evaluación ha sido fundamental contar con el apoyo y el impulso del Gobernador del Estado (Soberanis, 2020); una buena práctica que se ha implementado es que de manera periódica se presenta al Gobernador un informe de los avances en los programas “insignia” del gobierno del estado.

En el Estado de Oaxaca, es la Jefatura de la Gubernatura el área en la que se encuentran las funciones de evaluación, y desde un inicio ha trabajado coordinadamente con la Secretaría de Finanzas para impulsar la evaluación (Cruz, 2020).

REFLEXIONES FINALES

En México la evaluación de programas se implementó como parte de la Gestión para Resultados. En 2012 con la reforma la LGCG se establece la obligación de que la SHCP informe anualmente el avance en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

De la experiencia en la consultoría para la evaluación de programas a nivel subnacional, las autoras hemos observado que, en algunas entidades federativas y municipios, la implementación se ha dado replicando en gran medida las prácticas que se desarrollan a nivel federal. Esta situación sucede también con la definición de los términos de referencia para evaluar programas subnacionales; al aplicar modelos de TdR para programas federales a intervenciones subnacionales se dista de obtener resultados relevantes en los programas y no se aprovecha a la evaluación como un instrumento útil en la mejora de los programas, sino que se identifica sólo como un mecanismo del cumplimiento normativo.

Si bien la estandarización proporcionada por el Coneval y la SHCP como base para institucionalizar el PbR-SED a nivel estatal y municipal ha sido, sin lugar a duda, un mecanismo eficaz para que las entidades federativas y municipios adopten la evaluación de sus intervenciones, todavía es necesario promover acciones de innovación que ayuden a los niveles subnacionales a aprovechar de mejor manera la evaluación en la mejora de los resultados de políticas y programas. De esta manera se promovería que las entidades y municipios busquen realizar evaluaciones que les aporten elementos de mejora a sus intervenciones.

Las acciones de profesionalización en los distintos actores involucrados en las evaluaciones permitirán que se gestionen evaluaciones más útiles, mientras que la promoción de la cultura de evaluación entre tomadores de decisiones, actores políticos, ejecutores de programas y políticas, así como en la ciudadanía, coadyuvará a que la práctica evaluativa sea más adoptada. Sin embargo, acciones tendientes a fortalecer capacidades de evaluación entre las personas responsables de la ejecución de los programas, puede ser un factor que incida más en la apropiación de los resultados y la mejora de las intervenciones.

La apuesta se complementa cuando otros actores relevantes, ya sea políticos u operativos, suman esfuerzos para la implementación de la evaluación como un mecanismo que otorga beneficios a la gestión pública. Es importante dejar de forzar la evaluación en las entidades y municipios, como Procusto a los viajeros, y que diseñemos sistemas de evaluación acordes a las necesidades en los gobiernos subnacionales.

REFERENCIAS

- Cruz, A. (9 de Noviembre de 2020). *Coordinadora de Monitoreo del Gasto en la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca*, (Salvador y Meza, Entrevistador).
- Gob. Edo. Oax. (19 de Noviembre de 2020). *Jefatura de la Gubernatura del Estado de Oaxaca*. Obtenido de Metodología para la definición de programas que integrarán el Programa Anual de Evaluación. Disponible en: http://www.jefaturadelagubernatura.oaxaca.gob.mx/files/pdf/evaluaciones_2020/AE_2020.pdf
- Gómez, J. d. (3 de Noviembre de 2020). *Director de Seguimiento de la Gestión y Evaluación del Desarrollo en la Coordinación Estatal de Planeación de Zacatecas*, (Salvador y Meza, Entrevistador).
- Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, Inevap. (19 de Noviembre de 2020). *Inevap*. Disponible en: <https://inevap.org.mx/evaluaciones>
- Sistema de Evaluación del Desempeño, SED Yucatán. (19 de Noviembre de 2020). *Sistema de Evaluación del Desempeño de Yucatán*. Obtenido de Sistema de Evaluación del Desempeño de Yucatán. Disponible en: http://transparencia.yucatan.gob.mx/informes.php?id=evaluacion_desempeno
- Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación, Seplan. (13 de Noviembre de 2020). *Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de Yucatán*. Disponible en: http://seplan.yucatan.gob.mx/archivos/evaluacion/Estudio_de_Caso_Jovenes_evaluadores.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. (31 de Octubre de 2020). *Transparencia Presupuestaria*. Obtenido de Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del

Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño. Disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#DiagnosticoPbR-SED>

SiEvalua, P. (19 de Noviembre de 2020). *Portal Si Evalua*. Disponible en: <https://sievalua.zacatecas.gob.mx/sievalua/evaluaciones/programa-anual>

Soberanis, W. (9 de Noviembre de 2020). *Director de Información y Evaluación de la Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de Yucatán*, (Salvador y Meza, Entrevistador).

Vargas, D. (3 de Noviembre de 2020). *Ex-Consejera del Instituto de Evaluación de Política Públicas del Estado de Durango*, (Salvador y Meza, Entrevistador).

AVANCES HACIA LA EVALUACIÓN DE LA COMPLEJIDAD DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE LA PENÍNSULA DE BAJA CALIFORNIA

Laura Rodríguez Cardozo*

INTRODUCCIÓN

A nivel internacional, desde mediados del siglo pasado, las Áreas Naturales Protegidas (ANP) constituyen un instrumento relevante para la conservación de los recursos naturales y, a partir de 1987, con el Informe Brundtland, han estado enfocadas al logro del desarrollo sostenible o sustentable (DS), mismo que ha sido reforzado en 2015 con la aprobación por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

En México, si bien las ANP dieron inicio en 1876 con el caso de Desierto de los Leones, prácticamente no hubo avances importantes hasta la aprobación de Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (LGEEPA, 1988), que promueve el DS como prioridad nacional.

* Catedrática Conacyt, adscripta al Instituto de Investigaciones Oceanológicas, IIO, de la Universidad Autónoma de Baja California, UABC, sede Ensenada, correo electrónico: *lr-cardozo@uabc.edu.mx*

El DS se entiende como un proceso que busca armonizar tres elementos básicos (crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente), esenciales para el bienestar de las personas y las sociedades, y satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las propias de las generaciones futuras (ONU, 1987). Se considera como aspecto ambiental a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, cuidando de su conservación, manejo y restauración (Ahumada *et al.*, 2012); como aspecto social, al conjunto de servicios (salud, educación, vivienda, etc.), así como los mecanismos de participación comunitaria que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la población (Rodríguez *et al.*, 2011); y como aspecto económico, el desarrollo y diversificación de actividades productivas, así como el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de remuneración de sus habitantes (Finkbeiner *et al.*, 2018).

Por su parte, las ANP constituyen una porción del territorio (terrestre o acuático) cuyo fin es conservar la biodiversidad representativa de los distintos ecosistemas para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos y, cuyas características no han sido esencialmente modificadas (Igeepa, art. 45). Pueden adoptar modalidades diferentes según el caso, como Reservas de la Biosfera, Parques Nacionales, Santuarios, Áreas de Protección de Flora y Fauna, entre las principales.

Actualmente, México cuenta con 182 ANP de carácter federal que cubren 90,839,521.55 hectáreas de su territorio. Se encuentran coordinadas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), órgano descentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Según el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), el gobierno está comprometido a impulsar el DS, evidenciado como un factor indispensable del bienestar, que puede garantizar un futuro mínimamente habitable y armónico. El PND agrega que el Ejecutivo Federal considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país (p. 37), lo que implica la necesidad de evaluar. Sin embargo, éstas son las únicas líneas en que el PND hace referencia al DS, mientras que a las ANP no las menciona.

Es recién a inicios del presente siglo que comienzan a realizarse esfuerzos institucionales para evaluar avances de las ANP en materia de sustentabilidad, con enfoques parciales y dificultades importantes para comprender la complejidad del tema y la necesidad de que la misma sea recuperada en su evaluación. La evaluación se refiere a una investigación interdisciplinaria y

aplicada, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una intervención, como la creación y funcionamiento de un ANP, para mejorar sus resultados.

El presente trabajo se propone analizar el enfoque adoptado en diferentes experiencias de evaluación en ANP de la Península de Baja California a partir del año 2004 hasta la actualidad, contrastando algunas de las pocas propuestas que se conocen, por ser de carácter nacional las primeras y por haber participado o estar participando en las últimas. Éstas enfatizan: a) sólo uno de los pilares (Conanp/Semarnat), b) consideran los tres, pero en forma separada (Pomeroy *et al.*, 2006), y c) intentan capturar también sus interrelaciones (García, 2006 y 2011; Ostrom, 2000 y 2009).

El método utilizado es el análisis comparativo de las evaluaciones independientes en las que se ha venido participando en los últimos años y de las metodologías propuestas por distintos autores.

LA COMPLEJIDAD DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y DE SU EVALUACIÓN

La complejidad puede manifestarse de diversas formas y no existe un acuerdo pleno entre sus teóricos sobre su definición, pero algunas de sus principales características incluyen: a) la presentación de un conjunto de elementos fuertemente interrelacionados, b) la existencia entre ellos de interacciones no lineales, c) la multiplicidad de agentes participantes (fenómenos colectivos), d) la presencia de dinámicas antagónicas, y e) la posibilidad de que los elementos se autoorganicen y den lugar a fenómenos emergentes, entre otras (Cocho, 2005; Kopen, 2005; Morin, 1994; García, 2006, etc.).

Cualquier evaluación de políticas y programas relativas al DS debe tomar en consideración los tres pilares o ejes básicos enunciados (ambiental, económico y social), lo que de por sí es complicado. Pero, además, dichos ejes pueden presentar comportamientos antagónicos, es decir, que no sea posible avanzar simultáneamente en los dos, sino que el avance en uno implique un retroceso en el otro. Esta característica de su complejidad muestra la necesidad de evaluarlos en conjunto, no separadamente, valorando de manera muy especial sus interrelaciones, en un juego que persigue un balance aceptable, mediante ensayo y error.

Así, avanzar en el crecimiento económico frecuentemente implica afectar de manera negativa a la protección ambiental, y viceversa. A estos dos ejes hay que agregar el tema social, de las condiciones de bienestar de la población, que dependen tanto de los ingresos familiares como del medioambiente en que viven.

A nivel internacional, múltiples investigadores (Hopkings *et al.*, 2000; Pomeroy *et al.*, 2006; Leverington *et al.*, 2008; Sotelo *et al.*, 2011; entre otros) han desarrollado enfoques y métodos de monitoreo y evaluación, cada vez más específicos en torno a la sustentabilidad y las ANP. En México, la Semarnat y la Conanp han evaluado y monitoreado diversos programas federales que se aplican a las ANP priorizando la perspectiva biológica, y descuidando la calidad de vida de quienes habitan estas áreas y/o continúan realizando en ellas actividades económicas permitidas. No se trata de diagnósticos y monitoreos integrales, que incluyan en forma equilibrada los tres aspectos involucrados y sus interrelaciones.

Todos ellos han enfrentado problemas para considerar la ya mencionada complejidad del tema. Ésta debe tenerse presente al momento de evaluar el impacto en el desarrollo sostenible de la creación y funcionamiento de ANP. A continuación, se revisarán los tres tipos de evaluaciones identificadas:

- a) *Evaluaciones que enfatizan uno solo de los tres pilares de la sostenibilidad*
En materia de conservación, Biot *et al.* (1995), identifican tres paradigmas con sus diferentes enfoques sobre el bienestar humano y las relaciones entre sociedad civil, mercado y Estado: el clásico, el populista y el neoliberal. El primero enfatiza lo ambiental, el segundo lo social y el tercero lo económico.

En el caso de México, el Programa de Trabajo 2001-2006 (PT) conjugó las metas de la conservación con las del bienestar social, involucrando a “los grupos indígenas y rurales en el diseño, propiedad y operación de actividades productivas” (PT, 2001: 2). Se recuperaban así los tres ejes de la sustentabilidad, aunque con distintos énfasis, puesto que se incluían dos pautas de tipo ambiental (18%), seis sociales (55%) y tres económicas (27%).

Por su parte, la llamada “Evaluación de mediano término del PT” (2004), no incluyó referencias a resultados e impactos logrados en materia ambiental ni socio-económica de las comunidades ligadas a la ANP, por lo tanto, no puede considerarse como una verdadera evaluación, sólo men-

cionaba su expectativa de contribuir a mejorar la conservación y su calidad de vida a través de su participación.

El Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012 (PNANP) cambió claramente el enfoque para dar prioridad a las estrategias ambientales, que agruparon el 62% de sus sublíneas. En consecuencia, el segundo informe del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación (SIMEC, 2006) reconoció que se había adoptado un énfasis en el monitoreo biológico. De los 30 indicadores de evaluación vigentes para 2009-2012, el mayor peso relativo recayó en los ambientales, lo que muestra la pérdida de interés en los aspectos sociales y económicos, y en su impacto.

En el caso de la evaluación de mediano término de dicho programa, efectuada en 2010, su informe constituyó un pequeño documento, con un nuevo ejercicio de valoración y rediseño de indicadores y de re-planeación de metas para 2010-2012, sin presentar ninguna información de las ANP. En él se mostraba que se había priorizado el enfoque ambiental, propio de Semarnat, descuidando el económico-social, más vinculado a otras secretarías de Estado. Su consecuencia fue un rediseño de indicadores, nuevamente concentrados en el eje ambiental (45%), mientras el 30% se enfocaba en el social y el 25% en el económico.

Los funcionarios entrevistados en ese momento también comentaron que los diferentes sistemas de información de la Conanp estaban desarticulados entre sí y con respecto a otras instituciones afines como la Comisión Nacional para la Conservación y Uso de la Biodiversidad (Conabio) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), lo cual no permitía optimizar su utilización. Lo anterior también se reproducía al interior del propio SIMEC por falta de coordinación entre sus tres subsistemas (Rodríguez, 2015).

Sintetizando, 2004-2010 fue un período con poca evaluación y concentrada en indicadores ambientales cuantitativos, que muestra una incongruencia entre el objetivo que la LGEEPA señala para la creación de ANP (sustentabilidad, no sólo aumento de la superficie protegida) y su equilibrada recuperación en los instrumentos de programación, así como una debilidad de los indicadores de monitoreo diseñados en materia de impacto y una ausencia de la evaluación recomendada por los organismos internacionales.

- b) *Evaluaciones que consideran los tres pilares, aunque en forma separada* Pomeroy *et al.* (2006) afirman: “La experiencia demuestra que son los factores sociales, culturales, económicos y políticos, más que los factores biológicos o de otro tipo, los que dan forma al desarrollo, la gestión y el desempeño de las Áreas Marinas Protegidas” (p. 113). En consecuencia, propone evaluar, con base en indicadores biofísicos, socioeconómicos y de gobernanza, los procesos de planeación e implementación: determinación de objetivos y de estrategias para alcanzarlos, definición de metas, recursos y plazos, ejecución y control de acciones, valoración de la gestión realizada, retroalimentación con sus resultados, y reformulación de la planeación.

Con la intención de tomar en cuenta los tres pilares de la sostenibilidad, se aplicó la propuesta anterior en la evaluación del Parque Nacional Cabo Pulmo (Baja California Sur), reforzando el análisis de los aspectos socioeconómicos, que mostraban poco peso en el conjunto original. Los tres aspectos se midieron por separado y luego se obtuvo un índice promediado, pero no se estudiaron sus interrelaciones.

Los resultados mostraron que, si bien no existían evaluaciones de impacto, había consenso de que la recuperación ambiental ha sido muy importante; en menor grado, había mejorado la situación económica porque los ingresos de la población seguían siendo reducidos e inestables; pero los indicadores sociales mostraban fuertes restricciones en el acceso a bienes y servicios básicos, especialmente de salud y educación. Incluso el Consejo Nacional de Población (Conapo) consideraba que la marginación de la localidad había aumentado en 2005-2010.

Dichos resultados midieron fundamentalmente la efectividad (efectos esperados y planeados), pero algunos agregaron elementos propios de un estudio de impacto (que recupera efectos no planeados). Resalta la importancia de involucrar a los diferentes agentes del DS, ya que sus percepciones pueden ser bastante diferentes. Por ejemplo, mientras la Conanp muestra el logro de un incremento planeado de la biomasa de peces, la población percibe una reducción no planeada de su gusto y cultura de pescar y comer dicho producto, o mientras se afirma que la calidad de vida ha mejorado, la población sólo percibe pequeñas mejoras económicas acompañadas de más estrés y de una reducida disponibilidad de satisfactores de sus necesidades básicas (Rodríguez, 2015).

Algo similar se hizo en la evaluación de la situación de la localidad de Bahía de los Ángeles (Baja California), que forma parte de la Reserva de la Biosfera Bahía de los Ángeles, Canales de Ballenas y de Salsipuedes, a la luz de los 17 ODS, que también se manejaron por separado. Nuevamente se encontró: en lo ambiental, alta productividad biológica y ecosistemas terrestres y marinos en buen estado, aunque amenazados por el crecimiento del turismo; en lo económico, existencia de pleno empleo pero sin mejoras claras en cuanto al monto y seguridad de sus ingresos; y en lo social, algunas mejoras como disposición de energía eléctrica y agua entubada, pero persistencia de problemas importantes como el acceso a servicios de salud, disponibilidad de medicamentos, transporte público, entre otros (Rodríguez, 2019).

Incluir los tres aspectos de la sostenibilidad ha significado un avance, aunque aún insuficiente porque el tema ha sido encarado como si se tratara de un sistema simple, es decir, sin considerar las interrelaciones entre los tres aspectos, característica fundamental de la complejidad, antes mencionada.

c) *Evaluaciones que intentan capturar las interrelaciones de los tres componentes*

Un primer paso consiste en recuperar al máximo posible la participación de los diferentes agentes del DS, ya que el éxito en la administración de los recursos naturales depende en gran medida de la aprobación y apoyo de las comunidades locales (Ostrom, 2009; Espinosa-Romero *et al.*, 2014; Finkbeiner *et al.*, 2018); incluso se recomienda incluir el conocimiento “no científico” adquirido por experiencia (Funtowicz y de Marchi, 2000). En un estudio realizado en 27 sitios donde se han aplicado los “Derechos de Uso Territorial para Pescadores” (TURF por sus siglas en inglés), el éxito se vincula con la participación de las cooperativas (Afflerbach, *et al.*, 2014).

Recientemente, el Primer Informe Nacional de Evaluación de la Efectividad del Manejo de las ANP de México (Conanp, 2020) muestra un cambio alentador al incluir como uno de sus cinco componentes el vinculado a la Gobernanza y Participación Social, compuesto de siete indicadores: pueblos originarios, comunidades locales, reconocimiento de derechos, participación, beneficios, vecinos usuarios de tierras y agua, y educación y sensibilización. A pesar de este avance que recupera una buena parte de los múltiples agentes involucrados como parte de su complejidad, aún

resulta insuficiente para evaluar la calidad de vida de las poblaciones vinculadas a las ANP y los vínculos entre los componentes incluidos.

Para seguir avanzando en la evaluación de la complejidad de las ANP es necesario conformar grupos multidisciplinarios de evaluadores y trabajar con un enfoque de sistemas socioecológicos, es decir, sistemas compuestos por elementos naturales y sociales que interactúan y se retroalimentan constantemente (Ostrom, 2009), recuperando la idea de la mutua dependencia de los elementos del sistema complejo, que “excluye la posibilidad de obtener un análisis por la simple adición de estudios sectoriales correspondientes a cada uno de los elementos” (García, 2011: 67).

Actualmente, desde la academia estamos trabajando en el monitoreo y evaluación de la Reserva de la Biosfera Islas del Pacífico de la Península de Baja California con el propósito de recuperar la complejidad que la sostenibilidad implica, mediante un enfoque multidisciplinario, metodología cuantitativa y cualitativa, conciencia de la complejidad de las interrelaciones existentes entre los ODS (Morin, 1994; García, 2006), tomando en cuenta incluso la necesidad de promover el poder ciudadano (Toledo, 2015) y el enfoque de género (Tepichin *et al.*, 2010.)

REFLEXIONES FINALES

La sostenibilidad es un asunto complejo, que no puede encararse mediante la evaluación de sus componentes por separado. Esto se ve reflejado a nivel administrativo porque se debe realizar un trabajo intersecretarial que involucre sistémicamente a las áreas de medio ambiente, vivienda, salud, educación, bienestar, entre otros sectores, tanto en el ámbito federal, como estatal y municipal, así como en el poder legislativo y en las comunidades, en torno de los tres ejes básicos y los 17 ODS en que se encuentran desglosados.

Los tres esquemas de evaluación de DS presentados han venido evolucionando en el tiempo. En sus inicios, la evaluación institucional ha tendido a priorizar un aspecto de los tres que lo componen, en detrimento de los demás. En el caso de México, dicha tendencia ha priorizado el medio ambiente. Posteriormente, se consideraron los tres pilares o los objetivos de la Agenda 2030, sin embargo, las evaluaciones han simplificado la realidad mediante un análisis de sus componentes por separado, negando una de las características fundamentales de la complejidad. En la actualidad, el gran desafío es intentar

trabajar interdisciplinariamente, resaltando las interrelaciones entre los elementos, sobre todo las que implican variables con comportamientos antagónicos. Ese es el camino por el que está comenzando a transitar la evaluación de la Reserva de la Biosfera Islas del Pacífico de la Península de la Baja California en el Instituto de Investigaciones Oceanológicas de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), con las bases teóricas de García (2006 y 2011) y Ostrom (2000 y 2009) entre otros, a pesar de que ellos no han trabajado especialmente en ANP.

REFERENCIAS

- Afflerbach J. C., S. E. Lester, D. T. Dougherty y S. E. Poon (2014). “A global survey of ‘TURF-reserves’, Territorial Use Rights for Fisheries coupled with marine reserves”, *Global Ecology and Conservation*, 2, pp. 97-106.
- Ahumada, B, M. Pelayo y A. Arano (2012). “Sustentabilidad ambiental, del concepto a la práctica: Una oportunidad para la implementación de la evaluación ambiental estratégica en México”, *Gestión y Política Pública*, 21 (2), pp. 291-332.
- Biot Y., P. M. Blaikie, C. Jackson y R. Palmer-Jones (1995). “Rethinking Research on Land Degradation in Developing Countries”, *Discussion Paper*, no. 289, Washington DC: World Bank.
- Cocho, G. (2005). “Sociedades complejas”. En Ruelas, E. y R. Mansilla, *Las ciencias de la complejidad y la innovación médica*, México: UNAM/CEI-ICH/SSA/Plaza y Valdés.
- Conanp. (2006). *Informe del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación*. Disponible en: http://centro.paot.org.mx/documentos/conanp/simec_2006.pdf.
- _____. (2020). *Primer Informe Nacional de Evaluación de la Efectividad del Manejo de las ANP de México*. Disponible en: <https://simec.conanp.gob.mx/efectividad.php>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. (2019). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.
- Espinosa-Romero, M.J., L. F. Rodríguez, A. Hudson Weaver, C. Villanueva-Aznar and J. Torre. (2014). “The changing role of NGOs in Mexican

- small-scale fisheries: From environmental conservation to multi-scale governance”, *Marine Policy*, 50, pp. 290-299.
- Finkbeiner, E.M., F. Micheli, A. Saenz-Arroyo, L. Vazquez-Vera, C.A. Perafan and J.C. Cárdenas. (2018). “Local response to global uncertainty: Insights from experimental economics in small-scale fisheries”, *Global Environmental Change*, 48, pp. 151-157.
- Funktowicz S. y B. de Marchi. (2000). “Ciencia posnormal, complejidad reflexiva y sustentabilidad”. En E. Leff (coord.), *La Complejidad Ambiental* (pp. 54-83), México: Siglo XXI.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona: Gedisa.
- García, R. (2011). “Interdisciplinariedad y sistemas complejos”, *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 1(1).
- Hockings, M., Sue Stolton y Nigel Dudley (2000). *Evaluating Effectiveness. A framework for Assessing the management of Protected Areas*, IUCN.
- Kopen, E., R. Mansilla y P. Miramontes. (2005). “La interdisciplina desde la teoría de los sistemas complejos”, *Revista Ciencias*, 79, México: UNAM.
- Leverington, F., M. Hockings, H. Pavese, K Lemos y J. Courrau. (2008). *Management effectiveness evaluation in protected areas- A global study. Overview of approaches and methodologies*, The Nature Conservancy-WWF-The University of Queensland-IUCN-WCPA-Biodiversity Indicators Partnership.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente. (28 de enero de 1988). *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf
- Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa.
- ONU (1987). *Informe Brundtland. Nuestro futuro en común*. Disponible en: <https://research.un.org/es/docs/environment/conferences>
- _____. (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Ostrom, E. (2000). “Diseños complejos para manejos complejo”, *Gaceta Ecológica Semarnat*, 54, pp. 43-58.
- Ostrom, E. (2009). “A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems”, *Science*, 325, pp. 419-422.
- Pomeroy R., J.E. Parks y L.M. Watson. (2006). *Cómo evaluar un AMP. Manual de indicadores naturales y sociales para evaluar la efectividad de la gestión en Áreas Marinas Protegidas*, IUCN-WWF-NOAA

- Rodríguez, R., O. Bellido, C. González, E. Solares, I. Verdecia y R. Lorenzo. (2011). “Mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población mediante el trabajo comunitario”, *Revista Cubana de Salud Pública*, 37 (3), pp. 219-229.
- Rodríguez, L. (2015). *Evaluación de la sustentabilidad en las áreas naturales protegidas en México*, Tesis doctoral, Doctorado en Medio Ambiente y Desarrollo, México: UABC.
- Rodríguez, L. (2019). “Desarrollo sostenible vinculado a la pesca y el ecoturismo en Bahía de los Ángeles, Baja California, México”. En Penso, C., E. Vázquez y A. Garibay. *Desarrollo y presupuestos públicos en México en la cuarta transformación* (pp. 230-253), México: HESS.
- Semarnat. *Programa de Trabajo 2001-2006*. Disponible en: <http://conanp.gob.mx/programa/doc/pconanp01-06.doc>.
- _____. *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012*. Disponible en: www.conanp.gob.mx/quienes_somos/pdf/programa_07012.pdf.
- Sotelo, J., A. Tolón y X. Lastra. (2011). “Indicadores por y para el desarrollo sostenible, un estudio de caso”, *Estudios Geográficos*, LXXII (271), pp. 611-654.
- Tepichin, A., K. Tinat y L. Gutiérrez. (2010). “Relaciones de género”, *Los grandes problemas de México*, vol. VIII, México: El Colegio de México.
- Toledo, V. (2015). “¿De qué hablamos cuando hablamos de sustentabilidad? Una propuesta ecológica política”, *Interdisciplina*, 3 (7), pp. 35-55.

Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos, se terminó de imprimir el 29 de noviembre de 2021, la edición estuvo al cuidado de los talleres de DocuMaster, Av. Coyoacán 1450, Col. Del Valle, Benito Juárez, C.P. 03220, Ciudad de México, la edición consta de 50 ejemplares más sobrantes para reposición.

En las últimas décadas, América Latina ha vivido un amplio desarrollo de la evaluación de la gestión pública con la institucionalización de múltiples órganos y la realización de centenas de evaluaciones. Pero aún subsisten problemas no resueltos y nuevos desafíos que justifican un debate académico, entre los que destacan: las inadecuaciones de la normatividad aplicable, las pocas oportunidades de formación de evaluadores, la limitada disposición de libros y revisitas académicas de reflexión sobre el tema, así como de foros en que se debatieran enfoques, métodos, planeación, coordinación, calidad del trabajo, comunicación, difusión y utilización de sus resultados y experiencias relevantes en nuestra región.

El presente libro se propone exponer, reflexionar y valorar los avances presentados en los últimos años en torno de los desafíos antes enunciados en algunos países latinoamericanos (Chile, Perú, Colombia y sobre todo México). Su finalidad es contribuir al debate académico, mediante el intercambio de experiencia, su análisis y la realización de propuestas que contribuyan a mejorar las actividades de evaluación e, indirectamente, la formulación de las acciones públicas. Se trata también de contribuir al aprendizaje de nuestros estudiantes tanto en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, como en el conjunto de las universidades latinoamericanas, compartiendo las dificultades vividas en los procesos de evaluación y las formas en que éstas han sido resueltas.

ISBN 978-607-28-2238-2



9 786072 822582 >