



Universidad de Guanajuato

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Campus León

Sistema de evaluación del estado de
Guanajuato: análisis sobre las
prácticas y los usos de las evaluaciones de
programas estatales

Tesis

Para obtener el grado de:

Licenciado en Ciencia Política y
Administración Pública

Presenta:

Erick Alberto Navarro Esparza

Directora de tesis:

Dra. Macarena Orozco Martínez

León Guanajuato 2022

A la memoria de mi Mami Pera.

Eternamente te llevaré en mi corazón.

Fuimos siempre felices juntos

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo de investigación es resultado de mucho esfuerzo y de gran dedicación en un largo periodo de tiempo, siendo muchas las personas que me han ayudado e incluso auxiliado para poder concluir con esta travesía; no me queda más que expresar mi gratitud hacia ellas por tomarse el tiempo de apoyarme cuando lo necesité.

Comenzaré agradeciéndole a mi directora de tesis, la Dra. Macarena Orozco, que ha sido fundamental para la realización de este trabajo, así como para mi desarrollo académico y personal. Gracias por su asesoramiento, sus enseñanzas, su confianza y por su amistad.

Asimismo, me gustaría agradecerles a mis profesores, que a lo largo de la carrera me han ayudado a nutrir mi conocimiento y, consigo, ir creciendo académica y personalmente. Gracias por su paciencia, dedicación y perseverancia.

Igualmente, quiero agradecerle a mi amiga Dominique por su apoyo incondicional, por su ayuda en el presente trabajo de investigación, por su incitación para convertirme en la mejor versión de mí y por todo el tiempo que me ha brindado. Gracias por tu amistad y tu tiempo.

Por último, pero no menos importante, agradezco a mis padres, a mis hermanos y a mi Mami Pera, por su apoyo en cada momento de mi vida, sin ustedes no pudiera lograr mis metas. Sobre todo, agradezco el amor recibido por ustedes. Gracias por ser quienes son y por creer en mí.

ÍNDICE

1. Introducción	1
------------------------------	----------

2. Capítulo 1

Presentación de la investigación: planteamiento del problema y preposición de la investigación

2.1 Planteamiento del problema	8
--------------------------------------	---

2.1.1 Contexto actual de los sistemas de evaluación en México	8
---	---

2.1.2 Entidades federativas con mayor avance en la evaluación de programas sociales en México	13
--	----

2.1.3 El caso de Guanajuato: situación de la evaluación de programas estatales .	17
--	----

2.1.4 Problema de investigación.....	22
--------------------------------------	----

2.1.5 Justificación.....	23
--------------------------	----

2.2 Proposición de la investigación.....	24
--	----

2.2.1 Preguntas guías de la investigación.....	24
--	----

2.2.2 Objetivos de la Investigación	25
---	----

2.2.3 Hipótesis de la investigación	26
2.3 Marco metodológico de la investigación	26
2.3.1 Enfoque metodológico	26
2.3.2 Nivel y diseño metodológico	27
2.3.3 Categorías de análisis de la investigación.....	27
2.3.4 Estudio de casos.....	28
2.3.5 Recolección de datos	28
2.3.6 Sistematización y análisis de datos.....	30
2.3.7 Estructura metodológica	31

3 Capítulo 2

Fundamentos teóricos: aproximación a la evaluación de políticas públicas y su relación con los postulados de la nueva gestión pública

3.1 Modernización del Estado y de la administración pública	38
3.1.1 Fallos del sector público y la eterna crisis de legitimidad	38

3.2 La nueva gestión pública como nuevo enfoque administrativo del sector público	47
3.2.1 Transiciones y enfoques en la administración pública	47
3.2.2 Origen y conceptualización de la nueva gestión pública	52
3.3 La gestión para resultados del desarrollo: modernización del sector público en el contexto de los países en desarrollo	61
3.3.1 Origen de la gestión para resultados del desarrollo y su vínculo con los postulados de la nueva gestión pública	61
3.3.2 Conceptualización de la gestión para resultados del desarrollo	63
3.3.3 Supuestos de la gestión para resultados del desarrollo	69
3.4 Evaluación de políticas públicas: aproximación a la evaluación del desempeño	71
3.4.1 Conceptualización de la evaluación de políticas públicas	72
3.4.2 Implicaciones y fundamentos de la evaluación de políticas públicas	75
3.4.3 Sistema de evaluación y monitoreo	79
3.5 Conclusiones del capítulo	82

4 Capítulo 3

Estado de la cuestión: institucionalización del sistema de evaluación en México

4.1 América Latina.....	94
4.1.1 Modernización del sector público en América Latina: procesos y resultados de las reformas estatales.....	94
4.1.2 Seguimiento y evaluación de programas y políticas públicas en América Latina: institucionalización y usos de los sistemas de evaluación.....	100
4.2 Caso mexicano: implementación del sistema de evaluación del desempeño	105
4.2.1 Modernización del sector público mexicano.....	105
4.2.2 Sistema de evaluación del desempeño de la administración pública federal	108
4.2.3 Implicaciones de los sistema de evaluación en México	111
4.3 Conclusiones del capítulo	113

5 Capítulo 4

Resultados de la investigación: análisis de las prácticas y los usos de las evaluaciones a programas públicos del gobierno del estado de Guanajuato

5.1 Estructura metodológica de la investigación y los sujetos de estudio	118
5.2 Institucionalización del sistema de evaluación del estado de Guanajuato	125
5.2.1 Formación del sistema de evaluación: estímulos y acciones para la instauración	126
5.2.2 Configuración del sistema de evaluación: política de evaluación del estado de Guanajuato	129
5.2.3 Funcionamiento del sistema de evaluación: mecanismos y procedimientos para la evaluación	136
5.3 Usos de los resultados de las evaluaciones a programas públicos del gobierno del estado de Guanajuato.....	155
5.3.1 Utilización instrumental: aplicación fáctica de los resultados de las evaluaciones	155
5.3.2 Utilización conceptual: cambios y aprendizajes para el gobierno del estado de Guanajuato	160

5.3.3 Utilización simbólica: motivación para la evaluación en el estado de Guanajuato	164
5.3.4 Consecuencias de la evaluación: incidencias en la acción gubernamental del estado de Guanajuato	165
5.4 Conclusiones del capítulo	168
6 Conclusiones generales.....	177
6.1 Avances en la institucionalización del proceso de evaluación en el estado de Guanajuato.....	178
6.2 Retos en la consolidación del sistema de evaluación del estado de Guanajuato	180
7 Propuesta de mejora	185
8 Referencias.....	191
9 Anexos.....	201

INTRODUCCIÓN

A partir del quiebre del Estado de bienestar se comenzó a analizar y repensar la estructura del Estado con la finalidad de rediseñar la organización de los gobiernos, puesto que la situación de los países desarrollados había pasado de las carencias producidas de la posguerra y un aparato estatal limitado, al contexto de una sociedad de bienestar caracterizada por la hiperburocratización y la ineficiencia del sector público. Es entonces que surge la necesidad de un nuevo paradigma para la administración pública que ayude a contrarrestar los efectos ocasionados por el Estado de bienestar.

En este sentido, la modernización de la administración pública es una necesidad latente en la mayoría de los países desarrollados, en este sentido entonces que surge la conceptualización de la nueva gestión pública como respuesta a la necesidad de un nuevo paradigma para el sector público. De esta forma, la nueva gestión pública permea en la comunidad internacional como la alternativa para mitigar los fallos del sector público producidos por el Estado de bienestar, comenzando en los países desarrollados y siendo adaptados, posteriormente, al contexto de los países en desarrollo.

Como principal premisa del nuevo paradigma del sector público, se puede resaltar el achicamiento del estado burocrático a una mínima expresión, donde este pueda ser funcional en términos de eficacia y eficiencia. Así pues, se propone una serie de herramientas que permiten sanear la administración pública y transformarla en un ente reducido, pero con efectividad para realizar las funciones por las cuales fue creada.

En este orden de ideas, se presenta a la medición de la acción de gobierno como una labor conveniente para garantizar la eficiencia y eficacia del sector público; de allí, que se comiencen a realizar ejercicios de evaluación y seguimiento al actuar gubernamental. La evaluación, como parte de las fases en las políticas públicas, es una etapa de gran importancia

cuando se habla de perfeccionar el actuar gubernamental. A partir de la evaluación se pretende conseguir una mejor redistribución del gasto público en función de los resultados obtenidos; en pocas palabras, la evaluación permite ejecutar eficientemente el gasto que se ejerce a través de las políticas y programas públicos y consigo tener mejores resultados en la generación de valor público.

Si bien es cierto, que el proceso de evaluación forma parte de las acciones para la modernización de la administración pública, estas intrínsecamente no generan afectaciones directas hacia con la administración pública y el aparato estatal en general. De esta manera, resulta pertinente el analizar los sistemas de evaluación de cada país, región y localidad con la finalidad de examinar los procesos que se realizan, así como las afectaciones obtenidas a partir de la utilización de las evaluaciones.

Así pues, el presente trabajo de investigación nace con el interés de estudiar el sistema local de evaluación del estado de Guanajuato, a partir de las prácticas evaluativas realizadas y la utilización de los resultados de las evaluaciones, para así abonar a la discusión en la materia, detectar posibles áreas de mejora y posteriormente presentar propuestas para su atención.

La investigación es realizada a partir de una metodología de corte cualitativo, la cual resulta pertinente para comprender el objeto de estudio en función de la perspectiva de los participantes. Como diseño metodológico, se optó por una investigación documental y de campo; realizando un conjunto de entrevistas a funcionarios públicos inmersos en el sistema de evaluación local y a un grupo de expertos en materia de evaluación, además se realiza el análisis de documentación relevante para la comprensión del objeto de estudio.

La investigación es presentada en seis partes; en el capítulo uno se define a la investigación, presentando tanto el problema de investigación como la proposición de esta, además se exhibe la metodología utilizada para la recolección de datos y el análisis de estos. En el capítulo dos se plantea las reflexiones teóricas conceptuales que se emplearon como bases del análisis del objeto de investigación. En el capítulo tres se esboza el estado de la cuestión del caso de análisis. En el capítulo cuatro se presentan los resultados empíricos obtenidos en la investigación. Posteriormente, se presenta las conclusiones generales del trabajo y finalmente se exhiben las recomendaciones para los aspectos susceptibles de mejora, resultado de la investigación.

CAPÍTULO 1

Presentación de la investigación: planteamiento del problema, proposición de la investigación y marco metodológico

En este capítulo se presenta el planteamiento del problema, la justificación, la proposición y la metodología de la investigación. Como parte del planteamiento del problema se exhiben: 1) el contexto sobre la implementación de evaluaciones de programas públicos a nivel nacional en México, 2) el Top 5 de las entidades federativas de México con mayor avance en materia de evaluación de programas sociales, 3) la situación de las evaluaciones de programas públicos en el caso específico del gobierno del estado de Guanajuato y, finalmente, 4) el problema de investigación.

2.1 Planteamiento del problema

Este apartado comienza con el análisis del contexto mexicano en materia de evaluación, para después identificar a las entidades federativas con mayor avance en el tema. De esta forma, se retoma el caso de Guanajuato, explicando su relevancia de análisis y así presentar el problema de investigación y su justificación de estudio.

2.1.1 Contexto actual de los sistemas de evaluación en México

La evaluación en México se sitúa como un mecanismo para que los gobiernos generen evidencias sobre sus intervenciones gubernamentales y puedan realizar cambios en estas, bajo el principio de “lo que se mide se puede mejorar” (CONEVAL, 2017a). Con base en este supuesto de la evaluación se comienza a analizar la situación de las entidades federativas en materia de evaluación de programas públicos, de allí que, el Consejo Nacional de

Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realice periódicamente diagnósticos sobre el avance en materia de monitoreo y evaluación de las entidades federativas, actualmente se han realizado 5 diagnósticos sobre la temática, comenzando en el año de 2011, posteriormente se realizaron en los años de 2013, 2015, 2017 y el más actual es el del 2019.

En los diagnósticos del avance en materia de evaluación en las entidades federativas realizados por CONEVAL, se identifica la presencia de normativa referente al proceso de evaluación y se detecta la ejecución de dicho proceso. De allí que el análisis se centra en dos principales módulos, el componente normativo¹ y el componente práctico². Además, dicho análisis contempla un total de 27 variables, las cuales 14 corresponden al componente normativo y 13 al práctico (CONEVAL, 2019a).

Como resultado de los diagnósticos³ mencionados se ha obtenido que en el año del 2011 el promedio nacional sobre el avance de las entidades federativas en temas de evaluación fue de 44.4%, donde únicamente 7 de ellas se encontraron por encima del 50%. Para el año del 2013 el promedio nacional aumentó a un 52.5%, en el 2015 a un 69.9% y para el 2017 hubo un aumento al 75.3% (CONEVAL, 2017). Ahora bien, respecto al informe del 2019 (más reciente hasta el momento) se obtuvo un aumento en el promedio nacional, quedando así la media en 83%, lo que significa un incremento del 38.6% con relación al 2011. Aunado a esto, 31 de las 32 entidades federativas están por encima del 50%,

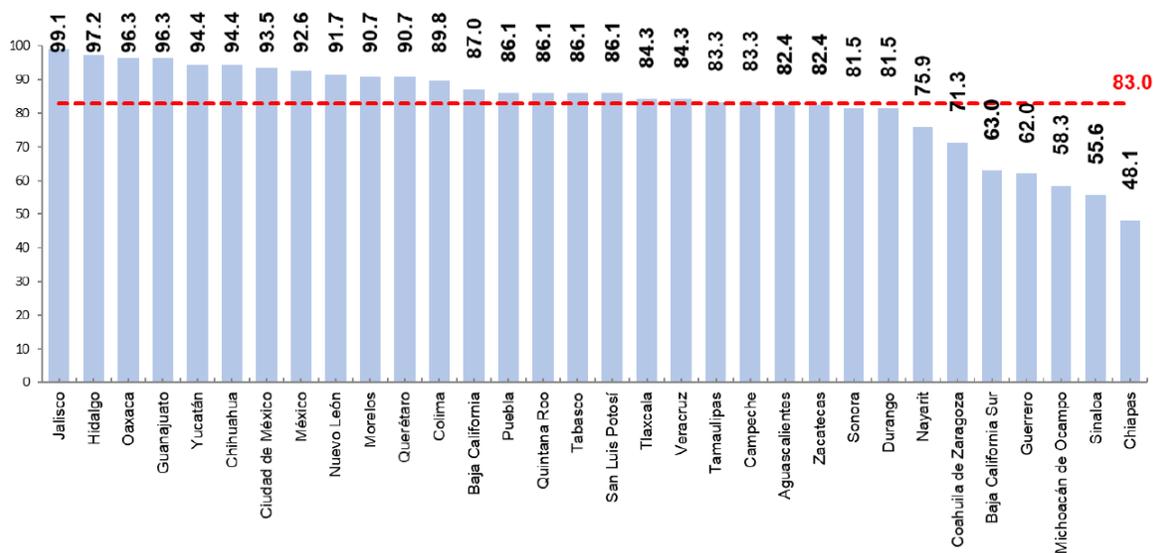
1 Marco que norma el qué y cómo se deben realizar el monitoreo y la evaluación en las entidades federativas.

2 Ejercicios de monitoreo y evaluación implementados por las entidades federativas

3 La investigación contempla 4 etapas, la primera destinada a solicitar información a las entidades federativas mediante un enlace, los cuales proporcionan la información disponible hasta el momento; posteriormente un actor tercero, lo que denominan como ciudadano simulado, busca la misma información solicitada en los portales de internet de las entidades federativas; en un tercer momento CONEVAL busca la misma información en los portales de internet de las entidades federativas y al final este mismo se encarga de reunir toda la información y analizar las diferencias en cada etapa (CONEVAL, 2019a)

únicamente Chiapas se encuentra por debajo de los cincuenta puntos porcentuales. De las 31 entidades federativas 25 de ellas presentan niveles altos en sus ponderaciones, lo que refleja la existencia de procesos evaluativos en las entidades federativas [véase figura 1] (CONEVAL, 2019a).

Figura 1 “Avance en materia de monitoreo y evaluaciones por entidades federativas”



Fuente: CONEVAL (2019a, p.31)

En relación con lo anterior, resaltan las entidades federativas de Jalisco, Hidalgo, Oaxaca, Guanajuato y Yucatán como las entidades federativas con mayor nivel de cumplimiento en las variables contempladas por CONEVAL. Así mismo, se exhiben a Baja California Sur, Guerrero, Michoacán, Sinaloa y Chiapas como las entidades con mayor rezago respecto al monitoreo y evaluación de programas públicos [véase figura 1].

En este marco, respecto a la medición realizada para el año del 2019 se puede observar que se tiene un avance a nivel nacional en el componente normativo del 86%, lo que implica un aumento del 43.1% respecto al 2011, y un avance del 79.7% en el componente práctico, habiendo un aumento del 33.8% respecto al 2011. De esta forma una de las conclusiones del diagnóstico es que hay avance en materia de monitoreo y evaluación de políticas y programas por parte de las entidades federativas, la cual es una tendencia favorable. De allí, que CONEVAL puntualiza que las 32 entidades federativas han fortalecido sus elementos en materia de monitoreo y evaluación, aunque cada una de ellas a ritmos diferentes (CONEVAL, 2019a).

No obstante, CONEVAL (2019a) expone que aún existen retos importantes en los sistemas de evaluación de las entidades federativas, detalla que algunos desafíos en el tema son: 1) la articulación entre las áreas responsables de la evaluación en las entidades (comunicación y coordinación entre ellas), 2) la perdurabilidad ante los cambios de gobierno (institucionalización de los elementos de monitoreo y evaluación), y 3) el uso de la información para la mejora de las políticas y programas públicos (ejecutar mejoras a partir de los resultados de las evaluaciones). Bajo este orden de ideas, se puede observar que, en materia de evaluación a nivel local, México presenta avances importantes, pero no los suficientes (Cardozo Brum, 2013a).

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encarga de realizar análisis del seguimiento respecto al PbR-SED en las entidades federativas, el cual lo ha realizado mediante el análisis de siete variables: 1) marco jurídico, 2) planeación, 3) programación, 4) presupuestación, 5) ejecución y control, 6) seguimiento y 7) evaluación. En abril del 2019 es presentado un informe por parte de la SHCP con la situación actual de

las entidades en los rubros antes mencionados, el cual muestra una visión general de la implementación de la GpR en el país, así como de las entidades federativas que lo conforman.

Como principales resultados en materia de evaluación, la SHCP (2019) presenta que las 32 entidades federativas contemplan en su normativa la evaluación de los ejercicios fiscales. Se destaca que 29 de las 32 entidades federativas cuentan con una unidad responsable de la coordinación y planeación de las evaluaciones, en las cuales se genera un programa anual de evaluaciones. Asimismo, 16 entidades federativas cuentan con mecanismos para dar seguimiento a las recomendaciones de los resultados de las evaluaciones. Además, se demarca la inexistencia de personal capacitado en temas de evaluación de programas y políticas públicas estatales.

También sobresale que 23 de las 32 entidades federativas emplea la metodología de marco lógico para el diseño de estos, sin embargo, no se realizan diagnósticos para su diseño; además no se cuenta aún con mecanismos para modificar los planes estatales de desarrollo, políticas públicas y programas. Por otra parte, en la conformación del presupuesto no es empleada la información recabada por las evaluaciones al desempeño y no se da seguimiento a las políticas transversales (SHCP, 2019).

En este contexto, queda claro que México cuenta con la estructura para implementar evaluaciones hacia sus programas y políticas públicas, generando así información y evidencias que pueden ser utilizadas como insumos para realizar procesos de retroalimentación hacia estos. Sin embargo, también es evidente que se tiene problemas con su aplicación; hay avances significativos en algunos rubros específicos y sobre todo avances de gran importancia en algunas entidades federativas, pero también es cierto que México tiene grandes retos en la consolidación de la gestión para resultados en el país.

2.1.2 Entidades federativas con mayor avance en la evaluación de programas sociales en México

Dentro de este marco, cabe resaltar que las entidades de Jalisco, Hidalgo, Oaxaca, Guanajuato y Yucatán encabezan el *top 5* de entidades federativas con mayor nivel de avance en evaluación y monitoreo de programas y políticas sociales para el año de 2019, de acuerdo con el análisis de CONEVAL (2019a). Dentro de este estudio se puntualiza que, Jalisco ha encabezado el primer puesto en los últimos tres diagnósticos, posicionándose como la entidad federativa con mayor avance en monitoreo y evaluación dentro del país. Para el 2019, la entidad federativa contó con un porcentaje del 99.1% en la medición realizada por CONEVAL, teniendo únicamente debilidad en el componente normativo referente al área responsable de coordinar la evaluación (posee áreas de oportunidad en temas de personalidad jurídica). Teniendo como recomendación, continuar con el fortalecimiento de la normatividad sobre el proceso de monitoreo y evaluación (CONEVAL, 2019b).

En el caso de Hidalgo, se puede observar que la entidad federativa ha tenido un gran avance en el tema de monitoreo y evaluación, puesto que, pasó de la posición 28 en el 2011 al segundo lugar para el 2017 y conservó esa posición en el diagnóstico del 2019. Actualmente, la entidad federativa cuenta con un porcentaje del 97.2% en la medición de CONEVAL; teniendo como principales observaciones y recomendaciones la mejora de los requisitos para la realización de reglas de operación (establecer criterios mínimos para su elaboración), dotar al área responsable de las evaluaciones de personalidad jurídica y

autonomía técnica y de gestión y establecer periodos definidos para las evaluaciones en los planes anuales de evaluaciones (CONEVAL, 2019c).

El caso de Oaxaca resulta muy interesante, ya que para el año del 2013 es enumerada como el lugar número 1, sin embargo, tuvo un avance no muy significativo en los dos diagnósticos siguientes lo cual la posicionó en el lugar número 9 en 2017. No obstante, para el 2019 presenta un gran avance en materia de evaluación, obteniendo un 96.3% en la medición de CONEVAL y posicionándose así en el tercer lugar con mayor avance hasta el momento. Cabe destacar que Oaxaca cumple al 100% con todas las variables del componente normativo, teniendo únicamente déficit en el componente práctico, por lo que las observaciones y recomendaciones a la entidad son dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones e incluir información sobre los criterios de elegibilidad y los indicadores para cada programa (CONEVAL, 2019d).

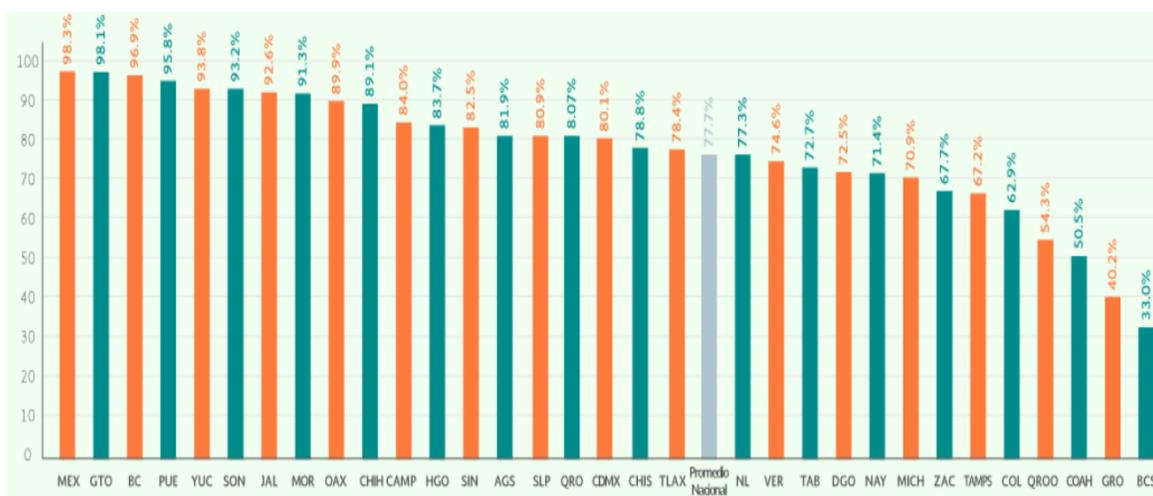
El caso de Guanajuato ha sido muy consistente en los diferentes diagnósticos que se han realizado, siempre se ha posicionado en los primeros lugares, ha ostentado mayoritariamente la cuarta posición a nivel nacional. Para el 2019 la entidad federativa cuenta con un porcentaje del 96.3% respecto a la medición de CONEVAL, teniendo mayor complicación en el componente normativo que en el componente práctico. Las observaciones y recomendaciones para la entidad son dotar al área responsable de las evaluaciones de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, hacer pública su estructura organizacional, y agregar en la publicación de las evaluaciones información sobre los responsables de operar el programa evaluado y el objetivo de la evaluación (CONEVAL, 2019e).

Por último, Yucatán se posiciona como el lugar número quinto en el diagnóstico del 2019, acumulando el 94.4% en la medición de CONEVAL, teniendo mayor complicación en el componente práctico, ya que en el componente normativo tiene únicamente rezago en lo relacionado con la ley de desarrollo social de la entidad. De esta forma, sus principales recomendaciones son la continuación con los estudios o diagnósticos de las problemáticas de desarrollo social en la entidad, indicar en el sitio web del área responsable de la evaluación el mecanismo de colaboración con otras áreas de evaluación y ajustes sobre la ley de desarrollo social (CONEVAL, 2019f).

A manera de resumen, se puede observar que se ha obtenido avances significativos en materia de evaluación por parte de estas cinco entidades federativas, sin embargo, existen aún retos para los dos componentes de análisis, generalmente sobre el área responsable de las evaluaciones a nivel estatal, la información sobre los programas y problemas de planeación y la organización de la implementación de evaluaciones en las entidades federativas. Conjuntamente, se distingue la necesidad de fortalecer las entidades encargadas de coordinar y ejecutar las evaluaciones, debido a que aún se tiene una fuerte dependencia a la federación en materia de recursos y metodología.

Por otra parte, se puede contemplar que las entidades federativas con mayor nivel de evaluación en programas sociales (según cifras de CONEVAL, 2019a) no se encuentran posicionadas de la misma forma cuando se analiza el avance en la implementación del PbR-SED [véase figura 2]. En el caso del estado de Guanajuato y el estado de Yucatán, estos se encuentran posicionados en el cuarto y quinto lugar en la medición de CONEVAL y en la segunda y quinta posición en la medición de la SHCP, respectivamente.

Figura 2 “Avance en la implementación del PbR-SED por entidades federativas”



Fuente: SHCP (2019b)

A partir de esto resulta interesante cómo la implementación y ejecución de evaluaciones no significa, estrictamente, un avance respecto a la GpR. La ejecución de evaluaciones no tiene ningún valor intrínseco, más allá de generar reportes sobre el funcionamiento de los programas evaluados, lo que dota de valor a la evaluación es el cómo se emplea dicha información recabada. En pocas palabras, si las evaluaciones no son utilizadas para generar cambios en los programas evaluados carecen de algún valor sustancial; lo cual denota que México tiene varios retos y trabajo al respecto.

Entonces, resulta pertinente cuestionar cómo los gobiernos estatales en México han institucionalizado sus prácticas en materia de evaluación y si se han consolidado adecuadamente dichas prácticas. Igualmente, es necesario cuestionar el seguimiento que se les da a las evaluaciones y los usos de los resultados de estas, tanto para las mejoras en políticas públicas como en toma de decisiones (sobre todo presupuestales). Ya que, en

México, según Rosas Arellano & Sánchez Bernal (2017), existe: 1) una escasa cultura de evaluación en los gobiernos subnacionales y 2) la falta de capital humano especializado en temas de evaluación de políticas y programas públicos.

Aunado a esto, se puede exhibir que el estudio de políticas públicas no se ha llegado a utilizar de forma amplia en la práctica gubernamental de México, puesto que las decisiones, como es costumbre en el país, están basadas más en el interés político que en el análisis técnico y social de las situaciones atendidas (Cardozo Brum, 2013a). Pese a esto, se pueden percibir algunos avances en el tema de evaluación en México, puesto que se ha establecido mecanismos para la generación de información de los programas públicos, no obstante, dicha información no se ha utilizado para la modificación o rediseño de los programas que presentan inconsistencia o evaluaciones negativas sobre su funcionalidad (Acosta, 2010).

2.1.3 El caso de Guanajuato: situación de la evaluación de programas estatales

Resulta valioso estudiar el caso de Guanajuato, puesto que dicha entidad se encuentra posicionada dentro de los primeros lugares en temas de realización de evaluaciones de programas sociales y la ejecución del PbR.

Para el año del 2016, siguiendo las líneas de acción de la federación, el estado de Guanajuato crea la Ley de Desarrollo Social y Humano para el estado y los municipios de Guanajuato (LDSHG), la cual funge como homóloga de la LGDS, en la entidad. La creación de dicha ley refleja la intención del estado para establecer las bases y principios generales de

la planeación, ejecución, evaluación y seguimiento de programas y políticas públicas estatales. Además, con la LDSHG se establece que la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato (SEDESHU) será la encargada de coordinar dichas acciones (Álvarez Montes, 2018).

En este sentido, se establece como una de sus atribuciones de la SEDESHU la evaluación de las políticas y programas sociales estatales. Para esto, posee la facultad de realizar revisiones periódicas del cumplimiento de los programas sociales ejecutados por el estado de Guanajuato; por lo cual se crea la dirección de evaluación, perteneciente a la dirección general de planeación y evaluación de la SEDESHU, teniendo como principales atribuciones: 1) emitir y difundir los lineamientos para la evaluación en el estado, 2) formular planes anuales de evaluación, 3) implementar sistemas de monitoreo y evaluación en la SEDESHU y 4) coordinar las evaluaciones externas de la secretaría (Álvarez Montes, 2018).

En resumidas cuentas, se pretendía que la dirección de evaluación realizara actividades vinculadas con la organización y coordinación de evaluaciones a programas sociales estatales, fungiendo como el homólogo de CONEVAL a nivel estatal. Así pues, resulta evidente que el gobierno del estado de Guanajuato ha tenido avances en materia de normatividad aplicable para la organización, coordinación y ejecución de evaluaciones de programas y políticas públicas en el estado.

De acuerdo con información del portal de internet de la SEDESHU⁴, en el apartado de monitoreo y evaluación, se puede percibir que la coordinación y ejecución de evaluaciones a programas sociales por parte de la organización comenzó a partir del 2012. También,

⁴ En dicho portal se encuentra disponible la información relevante al proceso de evaluación que se ha llevado a cabo en el estado de Guanajuato desde el 2012

sobresale que a partir del 2016 se inició con la planeación de estas mediante los planes anuales de evaluación (PAE). Debe señalarse, que en el periodo del 2012 al 2019 se han publicado, en el portal de internet de la SEDESHU⁵, ciento veintiséis evaluaciones a ochenta y tres programas sociales del gobierno del estado. De las cuales se tienen en total doce evaluaciones de consistencia y resultados, quince específicas de desempeño, cuarenta y cinco de diagnóstico y diseño, veintitrés de diseño, cuatro específicas de desempeño y resultados, cuatro de procesos, tres de resultados, dieciséis de resultados y percepción y cuatro de operación, resultados y percepción (SEDESHU, 2020).

Asimismo, se puede observar que se han evaluado programas de 21 organizaciones públicas de la administración pública estatal, siendo las organizaciones públicas con mayor número de evaluaciones a sus programas: 1) la SEDESHU, con un total de cincuenta y siete evaluaciones; 2) el sistema para el desarrollo integral de la familia del estado de Guanajuato (DIF), con doce evaluaciones y 3) la secretaría de desarrollo agroalimentario y rural (SDAYR) con once evaluaciones. Al mismo tiempo, se vislumbra la implementación de dos o más evaluaciones a veintitrés programas sociales, de los cuales resalta el programa apoyo al empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, con siete evaluaciones y el programa centros de impulso social para el desarrollo comunitario integral de la SEDESHU, con cinco evaluaciones. El primero cuenta con dos evaluaciones de diseño, dos de consistencia y resultados, una específica de desempeño, una de resultados y percepción y una de procesos; el segundo cuenta con dos evaluaciones específica de desempeño, una de diseño, una de procesos y de resultados y percepción (SEDESHU, 2020).

⁵ Información disponible sobre procesos de implementación de evaluaciones en el estado de Guanajuato

En este contexto, los ejercicios de evaluación de programas públicos en el estado de Guanajuato se han concentrado, mayoritariamente, en una sola organización, SEDESHU, la misma que es la encargada de coordinar y ejecutar el monitoreo y evaluación de programas de la administración pública estatal. De esta forma, se observa una repetición constante de evaluaciones a un conjunto específico de programas, de los cuales se han repetido evaluaciones del mismo tipo. Aunado a lo anterior se observa una sobreevaluación en programas específicos y únicamente se ha evaluado la política de desarrollo social del estado de Guanajuato.

Ahora bien, el gobierno del estado de Guanajuato se ha caracterizado por impulsar, desde una perspectiva institucional, el desarrollo social de la entidad con una visión de mediano y largo plazo (Álvarez Montes, 2018). No obstante, los resultados de las políticas públicas en la entidad, particularmente en desarrollo social, dejan mucho que desear; por ejemplo, en términos de 1) nivel de pobreza, se puede vislumbrar que Guanajuato cuenta, según cifras de CONEVAL (2018), únicamente con un 19.7% de población no pobre o vulnerable, lo que significa que 80.3% de la población guanajuatense cuenta con algún tipo de carencia económica; 2) rezago educativo, teniendo como promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de la entidad federativa, un total de 8.4 años de estudios (casi segundo año de secundaria), promedio por debajo de la media nacional (9.2 años) INEGI (2015); y 3) inseguridad ciudadana, ocupando el tercer lugar, según datos del INEGI (2019), como la entidad con mayor percepción de inseguridad por personas de 18 años y más (88.8%) y siendo la novena entidad con mayor incidencia delictiva según datos del INEGI (2018), teniendo 38067 casos por cada cien mil habitantes; entre otros.

Resulta interesante observar que el programa con mayor número de evaluaciones es el programa de apoyo al empleo y que las organizaciones públicas estatales con mayor nivel de evaluaciones a sus programas son la SEDESHU y el DIF, ya que, como se ha mencionado en líneas anteriores, Guanajuato presenta un gran porcentaje de su población en situación de pobreza o vulnerabilidad, rezago educativo y problemas de seguridad. Lo que propicia cuestionar los usos que se le están dando a los resultados obtenidos de las evaluaciones e incluso cuestionar la calidad de estas dentro de la entidad.

Es entonces que surgen las interrogantes de ¿por qué Guanajuato, si muestra resultados favorables en el avance en materia de evaluación, no posee los mismos resultados favorables en varias de sus políticas públicas? Y ¿por qué no se ha obtenido avance en la modificación de la intervención gubernamental del estado de Guanajuato a raíz de estas evaluaciones? Principalmente en las de desarrollo social, las cuales se les asigna gran parte del presupuesto público y han tenido la mayor cantidad de procesos evaluativos en la entidad. Esto solo evidencia que la implementación de evaluaciones a los programas públicos del estado de Guanajuato no se está transformando en la generación de valor público para la población de la entidad. Aunado a esto, nace la inquietud sobre ¿son adecuadas las prácticas de evaluación en la entidad federativa? Y ¿se está utilizando a las evaluaciones como una herramienta de mejora?

De allí, que el caso de Guanajuato resulta relevante para la presente investigación por su posicionamiento en los *rankings* de avances en temas de evaluación de programas públicos y la ejecución del PbR. Conjuntamente, la entidad federativa es relevante por la poca incidencia que se puede percibir de las evaluaciones en la mejora de la acción de gobierno del estado.

2.1.4 Problema de investigación

En la deliberación del caso de estudio se optó por el análisis del sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato, debido a que se puede percibir la existencia de amenazas en el proceso de evaluación en la entidad (concentración de ejercicios de evaluación en una organización, sobreevaluación a programas públicos, repetición de evaluaciones del mismo tipo a algunos programas públicos, entre otros aspectos). Al mismo tiempo, vale la pena profundizar en el avance de las prácticas de evaluaciones en el gobierno estatal y la persistencia, incluso agravamiento, de ciertos problemas sociales; lo que lleva a por lo menos cuestionar varios aspectos de la entidad federativa, como los usos de los resultados de las evaluaciones, la calidad de las evaluaciones, el presupuesto destinado a las mismas, la institucionalización de la evaluación, el capital humano encargado de las áreas de evaluación, el seguimiento a las recomendaciones de mejora de las evaluaciones, entre otros. Por lo cual, con la presente investigación se pretende abonar a la reflexión en torno a los procesos de evaluación y los resultados que se han generado en el gobierno del estado y con esto contribuir al mejoramiento de dicho sistema.

Es por ello, que el problema de investigación del presente trabajo es la comprensión y el análisis de cómo se ha llevado a cabo la implementación del sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato. Teniendo como punto de referencia las prácticas de evaluaciones de programas estatales y los usos que se le han dado a las mismas, así como al propio sistema de evaluación estatal.

Además, el estudio surge del interés como investigador en la especialización en políticas públicas, teniendo énfasis en la evaluación de estas. Se pretende adquirir las

habilidades y conocimientos necesarios como estudioso de las políticas públicas. Asimismo, se busca contribuir a la discusión en torno al análisis de políticas públicas y sobre todo al avance en materia de evaluación de programas y políticas públicas en México y gobiernos subnacionales.

2.1.5 Justificación

Las evaluaciones de programas y políticas públicas toman importancia en el análisis y estudio de políticas públicas debido a la información que de ellas se genera. La información que se obtiene a partir de las evaluaciones es de suma importancia para las políticas puesto que, a partir de dicha información, se presentan evidencias útiles para el proceso de retroalimentación para la misma política, la cual puede ser utilizada como insumo para el rediseño o ajuste de esta (Cardozo Brum, 2013b).

Aunado a esto, CONEVAL (2019a) denota que el monitoreo y la evaluación en la política y los programas públicos debe generar cambios en estos, ya que se genera evidencias y se identifica lo que funciona y lo que no funciona, por lo que se puede mejorar tanto el diseño, el desempeño, la planeación y la presupuestación de la política y programas públicos. Sin embargo, se debe dotar de la importancia y relevancia suficiente a las evaluaciones como parte fundamental del proceso de las políticas, ya que no basta con realizar evaluaciones, sino, se necesita que los tomadores de decisiones las contemplen y consideren al momento de estructurar las intervenciones a las problemáticas actuales (Cardozo Brum, 2013b).

Toma relevancia realizar esta práctica de análisis al sistema de evaluación, puesto que contribuye a fomentar la cultura de evaluación en la administración pública estatal, demarcar

la importancia que tienen las evaluaciones dentro del proceso de las políticas públicas, enfatizar la necesidad de las evaluaciones en el proceso del PbR, contribuir al mejoramiento de dichos procesos. Además, el trabajo permite avanzar en la profesionalización en temas de evaluación de políticas públicas en el estado de Guanajuato.

2.2 Proposición de la investigación

En este apartado, se presentan las preguntas guías para la investigación, los objetivos que se tienen en el trabajo, así como las hipótesis sobre el caso de estudio.

2.2.1 Preguntas guías de la investigación

Bajo el contexto antes descrito, se plantea como pregunta central de la investigación: ¿Cómo han sido las prácticas y los usos de las evaluaciones de programas estatales a partir de la instauración del sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato para el periodo del 2017 al 2020?

Como preguntas secundarias y guías de la investigación se tienen:

- 1) ¿Cuál ha sido el proceso de institucionalización de la evaluación en el gobierno del estado de Guanajuato?
- 2) ¿Cómo ha sido la política de evaluación en el estado de Guanajuato para el periodo del 2017 al 2020?

- 3) ¿Cuáles son los usos que se les han dado a las evaluaciones de los programas estatales del gobierno del estado de Guanajuato para el periodo del 2017 al 2020?
- 4) ¿Existe alguna relación entre los resultados de las evaluaciones, la presupuestación y la modificación de los programas del gobierno del estado de Guanajuato?

2.2.2 Objetivos de la Investigación

Siguiendo este orden de ideas, para cumplir con las interrogantes de la investigación se presenta como objetivo general de la investigación: analizar las prácticas y los usos de las evaluaciones de programas estatales a partir de la creación del sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato para el periodo del 2017 al 2020.

Teniendo como objetivos específicos:

- 1) Identificar el proceso de institucionalización del sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato.
- 2) Analizar el proceso de evaluación de programas estatales en el gobierno del estado de Guanajuato para el periodo del 2017 al 2020.
- 3) Estudiar los usos de las evaluaciones de los programas estatales en el gobierno del estado de Guanajuato para el periodo del 2017 al 2020.
- 4) Analizar el vínculo entre los resultados de las evaluaciones, la presupuestación y modificaciones de los programas del gobierno del estado de Guanajuato.

2.2.3 Hipótesis de la investigación

Para el presente trabajo de investigación se tiene como hipótesis: los resultados de las evaluaciones a programas estatales del gobierno del estado de Guanajuato no han tenido incidencia en los procesos de presupuestación, de planeación o de rediseño de los programas estatales.

2.3 Marco metodológico de la investigación

En este apartado se expone la estructura metodológica empleada en el trabajo de investigación. Se comienza describiendo el enfoque metodológico utilizado, posteriormente se expone el nivel y diseño metodológico de la investigación, se presentan las categorías de análisis del estudio, se exhibe el objeto de estudio y el estudio de casos, y se finaliza con la explicación del proceso de recolección, sistematización y análisis de datos.

2.3.1 Enfoque metodológico

Como enfoque metodológico de la investigación se optó por la implementación de una metodología de corte cualitativo, puesto que la metodología cualitativa se caracteriza por ser interpretativa y la investigación pretende comprender el proceso de evaluación de programas estatales y la utilización de dichas evaluaciones en los procesos y etapas de los programas evaluados. De allí, que un enfoque cualitativo permita estudiar al sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato y la influencia de los resultados de las

evaluaciones respecto a los programas evaluados en su contexto y cotidianidad; lo que permite dar una explicación del fenómeno estudiado en función de la significación que se le da a partir de la perspectiva de los participantes.

2.3.2 Nivel y diseño metodológico

Como nivel metodológico se tiene una investigación exploratoria, debido a que el estudio sobre los sistemas de evaluación locales es un tema poco estudiado hasta el momento. Seleccionando como diseño metodológico una investigación documental y de campo, ya que dentro del proceso de investigación se efectuaron entrevistas y se realizó el análisis de reportes y documentos solicitados por transparencia y disponibles en los portales de internet sobre el sistema de evaluación del estado de Guanajuato.

2.3.3 Categorías de análisis de la investigación

La investigación cuenta con un total de dos categorías de análisis, dentro de las cuales existe un total de siete subcategorías, estas son:

1. Institucionalización del sistema de evaluación del estado de Guanajuato.
 - a. Formación del sistema de evaluación (antecedentes para la creación del sistema).
 - b. Configuración del sistema de evaluación (política de evaluación y estrategias para la evaluación).

- c. Funcionamiento del sistema de evaluación (proceso de evaluación e implementación de las evaluaciones).
2. Utilización de las evaluaciones a programas estatales del gobierno del estado de Guanajuato.
 - a. Utilización instrumental (usos fácticos).
 - b. Utilización conceptual (resignificación de la acción de gobierno a partir de las evaluaciones).
 - c. Utilización simbólica (intencionalidad de evaluar).
 - d. Consecuencias (efectos de la realización de evaluaciones).

2.3.4 Estudio de casos

Como objeto de estudio de la investigación se posee al sistema de evaluación del estado de Guanajuato, mismo que ha realizado evaluaciones a programas estatales desde el año del 2017 a la fecha. De allí que, se eligió, como parte del estudio de casos, el análisis de la dirección de evaluación del IPLANEG, la dirección de evaluación de la SEDESHU y la dirección general de presupuesto de la secretaría de Finanzas, por ser estas las organizaciones rectoras y con mayor peso en el sistema.

2.3.5 Recolección de datos

Para el análisis de las siete subcategorías antes mencionadas, se emplearon dos técnicas de recolección de datos: revisión documental y entrevistas estructuradas. Como parte

de la revisión documental se analizó la información disponible en los portales oficiales de internet de las organizaciones analizadas, sobre las evaluaciones realizadas en el periodo del 2017 al 2020, la normativa aplicable en el tema y se solicitó por transparencia una serie de documentos relevantes para la investigación. Como parte de las entrevistas se ejecutaron un total de ocho entrevistas estructuradas, una a cada dirección de las organizaciones antes mencionadas, además de cinco entrevistas a un grupo de expertos en materia de evaluación de programas y políticas públicas.

Cabe resaltar que dentro de la información y documentación solicitada por transparencia se encuentra:

- 1) Organigrama oficial de SEDESHU e IPLANEG.
- 2) Convocatorias para la evaluación de programas estatales en el periodo del 2017 al 2020.
- 3) Presupuestos ejecutados de cada dependencia para realización de evaluaciones a programas estatales en el periodo del 2017 al 2020.
- 4) Criterios para la asignación del presupuesto para la evaluación de programas estatales.
- 5) Licitaciones (las propuestas técnicas y económicas de todos los participantes) de las evaluaciones de programas estatales en el periodo del 2017 al 2020.
- 6) Oficio de asignación de las y los ganadores de las licitaciones de 2017 a 2020 donde se especifique las razones por las cuales resultó ganador/a.
- 7) Curriculums del personal de las direcciones de evaluación de IPLANEG y SEDESHU.
- 8) Curriculums de las y los licitantes y Comprobantes de experiencia de las empresas evaluadoras de programas estatales en el periodo del 2017 al 2020.
- 9) Informes finales de las evaluaciones realizadas a programas estatales en el periodo del 2017 al 2020.

10) Agendas de mejora de los programas evaluados.

Ahora bien, para las entrevistas a las direcciones de evaluación del IPLANEG y la SEDESHU y la dirección de presupuesto de la secretaría de finanzas, se mandó por correo electrónico un oficio solicitando su participación en la investigación; se estuvo en contacto con las personas indicadas para concretar video llamadas y realizar las entrevistas. Respecto con las entrevistas realizadas a expertos, se realizó la invitación en general a miembros de la Academia Nacional de Evaluadores de México A.C. (ACEVAL) para participar en el proyecto de investigación en calidad de expertos en el tema, de los cuales se optó por entrevistar a 5 de ellos por su experiencia, ya que se encuentran inmersos en las prácticas de evaluación realizadas en todo el territorio nacional.

2.3.6 Sistematización y análisis de datos

Para la sistematización de la recolección de datos se emplearon los programas de Microsoft Office, donde se transcribieron las entrevistas realizadas y se redactó los hallazgos y apreciaciones de la revisión documental. Como técnicas de análisis de datos se emplearon el análisis y la síntesis de la información obtenida y, consigo, se realizó un ejercicio de descripción, que permitió reflexionar sobre el tema y realizar algunas inferencias de la problemática analizada.

2.3.7 Estructura metodológica

Categorías	Subcategorías	Análisis	Técnica de análisis	Fuente de información
Institucionalización	Formación del Sistema	Bosquejo histórico sobre la creación del sistema (antecedentes)	Entrevista	IPLANEG, SEDESHU y FINANZAS
		Normativa aplicable sobre el sistema	Revisión documental	Documentos de los portales de internet
	Funcionamiento del sistema	Operación (prácticas que se realizan) y componentes (procedimientos/mecanismos para la evaluación) del sistema	Revisión documental	Documentos de los portales de internet y proporcionados por transparencia
			Entrevista	IPLANEG, SEDESHU y FINANZAS
	Configuración del sistema	Relaciones/Interacciones del sistema (Políticas y	Entrevista	IPLANEG, SEDESHU y FINANZAS

		estrategias para implementar la evaluación)		
		Actores (capacidad institucional y evaluadores)	Entrevista	IPLANEG, SEDESHU y FINANZAS
Usos	Utilización instrumental	Agendas de mejoras (compromisos adquiridos)	Revisión documental	Documentos de los portales de internet y documental proporcionados por transparencia
			Entrevista	IPLANEG, SEDESHU, FINANZAS y Expertos
		Mecanismos de seguimiento	Revisión documental	Documentos de los portales de internet y documental proporcionados por transparencia
			Entrevista	IPLANEG, SEDESHU,

			FINANZAS y Expertos
Utilización Conceptual	Racionalidad organizacional (como ocurren los cambios y como se resignifican simbólicamente)	Entrevista	IPLANEG, SEDESHU, FINANZAS y Expertos
	Aprendizaje organizacional (actores y estrategias)	Entrevista	IPLANEG, SEDESHU, FINANZAS y Expertos
Utilización simbólica	Propósitos y metas (¿para qué evaluar?)	Entrevista	IPLANEG, SEDESHU, FINANZAS y Expertos
	legitimación de la acción gubernamental (rendición de cuentas, mejoras en la acción gubernamental y aceptación ciudadana)	Entrevista	IPLANEG, SEDESHU, FINANZAS y Expertos
Consecuencias	Incidencias de la evaluación en las políticas y programas públicos	Entrevista	IPLANEG, SEDESHU y FINANZAS

CAPÍTULO 2

Fundamentos teóricos: aproximación a la evaluación de políticas públicas y su relación con los postulados de la nueva gestión pública

El capítulo aborda la relación de la evaluación con la modernización del sector público y los postulados de la nueva gestión pública. En este sentido, el apartado comienza con la determinación de la necesidad de la modernización del sector público, posteriormente, se presenta el modelo de la nueva gestión pública, se exhibe su relación con la gestión para resultados y la importancia de esta y, finalmente, se termina el capítulo con la conceptualización de la evaluación.

3.1 Modernización del Estado y de la administración pública

En este apartado se pretende exponer los procesos de transformación y reforma por los que ha pasado el Estado y, consigo, la administración pública a raíz de la crisis del sector público. Como primer momento se analiza la crisis de legitimidad por la que ha pasado el Estado de bienestar, así como su quiebre, para después terminar con la concepción del término de fallos del sector público. Por último, se ahonda en la transformación de la administración pública, así como una breve explicación de cada uno de los enfoques, haciendo un recuento desde el enfoque ortodoxo hasta llegar a lo que hoy día se conoce como nueva gestión pública.

3.1.1 Fallos del sector público y la eterna crisis de legitimidad

El Estado de bienestar es un tipo de organización estatal que surge a partir de las reformas económicas que se generaron como consecuencia del crac de 1929 (caída de la bolsa de valores de Wall Street) y la segunda guerra mundial (Altaba Dolz, 2009). Dichos eventos

trajeron como resultado una fuerte depresión económica en Estados Unidos de América (EUA), por la caída de la bolsa de valores, en los países europeos, por el periodo de posguerra y en el mundo en general, por la influencia de estas regiones sobre los demás países.

En relación con lo anterior, el Estado gendarme (antecesor del Estado de bienestar) entra en crisis a partir de los sucesos antes mencionados, puesto que los mercados son imperfectos, debido a su ineptitud para autorregularse y auto gestionarse. Además, comienza a haber un cambio ideológico en la población, dejando de exigir únicamente la protección de sus libertades, sumando así la exigencia de garantizar un mayor nivel de igualdad en la sociedad, así que el Estado gendarme empieza a tener problemas de legitimidad (Farge Collazos, 2007). Por lo cual, se comienza a percibir la necesidad de pasar de un Estado que funge únicamente como gendarme a un Estado que tiene mayores atribuciones y responsabilidades respecto con la sociedad (Cabrero Mendoza, 2011).

Ante esta situación, empieza a haber una gran exigencia de la clase trabajadora de una respuesta del gobierno para mitigar la depresión económica. Generando así un problema de legitimidad del Estado, pues se presentan fuertes cuestionamientos alrededor de la forma de actuación de este, así como a la racionalidad de la captación de demandas, el procesamiento de ellas y las respuestas hacia estas (Cabrero Mendoza, 2011). Ciertamente, está claro que era necesaria una nueva forma estatal de organización, puesto que a partir del quiebre coyuntural de finales de la década de los años 20 y principios de la década de los años 30, el Estado gendarme deja de ser funcional y productivo hacia las nuevas necesidades y demandas de la sociedad, teniendo como principal punto de quiebre el factor económico (depresión económica). Por lo que el Estado gendarme deja de ser una opción de organización estatal y

se busca reformarlo para poder obtener satisfacción ante las necesidades que enfrenta la sociedad en ese periodo.

De allí que, como respuesta a las demandas y necesidades de este periodo de tiempo, el Estado opta por intervenir en la economía para mantener el pleno empleo. Dicha intervención estatal es parte del compromiso del Estado respecto al mantenimiento de las condiciones mínimas para la vida (Altaba Dolz, 2009). De esta forma, para la década de los años 30, el Estado de bienestar⁶ surge como propuesta de nuevo sistema estatal de solidaridad social, el cual tenía como meta corregir las injusticias ocasionadas por el capitalismo. Este enfoque considera al Estado como el responsable del desarrollo social de la población y el responsable de mitigar los excesos (arbitrariedad e injusticias) del libre mercado (Farge Collazos, 2007).

Cabe señalar, que el conjunto de reformas características del Estado de bienestar surge a partir de los postulados de las teorías del economista John Maynard Keynes. Dichos postulados exhiben la interrogante de ¿El Estado se debe restringir únicamente a salvaguardar una sociedad de mercado (autorregulada) o debe de actuar como el regulador de esta? la resolución de la interrogante se da en función de lo que se denomina fallos del mercado. Propiciando a que se opte por la regulación de estos para mitigar dichos fallos y se presenta el intervencionismo público como respuesta, generando así una sociedad de bienestar (Altaba Dolz, 2009).

⁶ El Estado de bienestar es entendido como el conjunto de disposiciones que garantizan el derecho a percibir prestaciones de seguridad social básicas y obtener servicios sociales para satisfacer las situaciones derivadas de las necesidades y las contingencias de los ciudadanos (Farge Collazos, 2017).

En este sentido se puede apreciar que la estrategia de la política económica keynesiana se centra en el crecimiento y mantenimiento del pleno empleo y que la estrategia del estado de bienestar está orientada a la protección de los afectados por el desarrollo de las sociedades industrializadas, teniendo como objetivo la obtención de un mayor grado de igualdad social en estas (Farge Collazos, 2017). De este modo, el Estado de bienestar representa, en gran medida, un sistema estatal diferenciado de sistemas anteriores, pasando de ser un estado apático respecto a cuestiones de bienestar social y de desarrollo económico, a ser un Estado altamente intervencionista, con mayor incidencia en la esfera económica (específicamente en el mercado) y mayor responsabilidad en el bienestar social. Siendo entonces el Estado de bienestar una estructura estatal con: 1) gran centralización del poder, 2) una estructura extensa (tamaño) en su gobierno y 3) un aparato administrativo con grandes niveles de burocratización.

Por otro lado, se puede divisar que algunos puntos que no se contemplaron dentro del enfoque del Estado de Bienestar son: 1) que el gasto público crecería demasiado para poder mantener el Estado de bienestar, 2) para poder obtener la cantidad de ingresos necesarios se requeriría recaudar cada vez más impuestos, 3) el crecimiento económico se iba a estancar e incluso descender después de las reformas al Estado y 4) la población iba a cambiar, teniendo cada vez más adultos mayores y menos jóvenes que trabajaran (distribución demográfica de la población), lo que presupone más gastos que ingresos (Farge Collazos, 2017).

En líneas generales, el Estado de bienestar generó una crisis financiera en los gobiernos en turno, los cuales enfrentaron fuertes caídas en los ingresos públicos y grandes aumentos en el gasto público, lo que conlleva a un déficit en la producción de bienes y servicios públicos para la ciudadanía. No obstante, los gobiernos también se enfrentaron con

grandes demandas políticas y ciudadanas, las cuales solicitaban el mantenimiento de los bienes y servicios públicos con la misma intensidad hasta el momento. En este contexto, surge la necesidad de mejorar la productividad del Estado en la creación de bienes y servicios, como solución a la crisis de recursos y las grandes demandas políticas (Hughes, 1996).

Ciertamente, se puede observar que ha habido múltiples transformaciones en la manera de cómo se concibe el Estado y cuál es la interacción que este debe tener respecto a la esfera social y económica (acciones, atribuciones y responsabilidades). Se aprecia que la relación entre el Estado y la sociedad ha tenido, por efecto de sucesos específicos, múltiples problemas, de los cuales han surgido diversas reformas respecto a la relación de estos, teniendo siempre énfasis en los procesos económicos de la sociedad y el tipo de intervención del estado ante estos, además de la satisfacción de demandas políticas y sociales por parte de la ciudadanía; lo cual Cabrero Mendoza (2011) define como crisis Estado-sociedad.

Ahora bien, la crisis Estado-sociedad es importante demarcar la situación de la administración pública, puesto que el papel que juega la administración pública en la relación Estado-sociedad es de importancia. Así pues, Cabrero Mendoza (2011) expone que la administración pública es el puente conector entre la sociedad y el Estado, siendo la administración pública la parte visible de la acción gubernamental, representando al gobierno y su actuar. De igual manera, la administración pública es la encargada del contacto con los ciudadanos, por lo que esta, es el punto de conexión entre estos dos entes. Si bien es cierto, que el Estado ha sufrido un prolongado proceso de redimensionamiento en los últimos años, el gobierno y las organizaciones gubernamentales también han sufrido transformaciones a partir del redimensionamiento de este. En este sentido, la crisis de legitimidad que se presenta en el Estado de bienestar también es una crisis de legitimidad de la administración pública.

A partir de esta crisis de legitimidad, se exterioriza la transformación, en cierto punto necesaria, que afecta la relación entre el Estado y la sociedad (Moyado Estrada, 2006).

Dentro de este marco, el aparato administrativo del Estado de bienestar se transformó, por su amplia estructura (hiperburocratización), en un ente incapaz de atender las demandas de la sociedad en una forma eficaz, trayendo consigo la percepción del Estado como un ente obeso, ineficaz e ineficiente y posteriormente la crítica al mismo (Cabrero Mendoza, 2011). El modelo burocrático de organización administrativa y de prestación de servicios del sector público deja de ser funcional, lo que Altaba Dolz (2009) denomina irracionalidad del modelo burocrático de organización. De esta manera, nuevamente se vuelve a presentar una crisis de legitimidad del Estado, teniendo el foco de atención en las atribuciones y obligaciones que le competen al estado (Cabrero Mendoza, 2011). Para la década de los 70, a partir de las problemáticas económicas emergentes del Estado de bienestar, se comienza a cuestionar la coexistencia entre la sociedad de bienestar y la sociedad de mercado, surgiendo así el concepto de fallos del sector público (Altaba Dolz, 2009).

Resulta importante señalar, que el contexto social, político y económico de la década de los años 70 era totalmente diferente al de finales de la década de los años 20. El Estado de bienestar fue presentado como la alternativa para la crisis que se generó por la depresión económica después del crac de 1929, situación que después de 40 años ya no era la misma. Resulta entonces evidente que las respuestas que se obtenían del Estado de bienestar dejaron de ser útiles, puesto que sus bases se centraban en la contención de la crisis económica y dichas estrategias no tuvieron modificaciones idóneas para la adaptación del nuevo contexto socioeconómico.

A partir de esto se comienza a cuestionar el ámbito y los métodos de la acción del Estado de bienestar, se comienza a generalizar la concepción de que el Estado no es la solución a los problemas, sino más bien los potencializa, teniendo consigo una revaloración del mercado y del sector privado (Cejudo, 2011). Por ende, se da el quiebre del Estado de bienestar, principalmente por cuestiones financieras e ideológicas, ya que el gasto social iba creciendo a un ritmo exponencial respecto a los ingresos públicos y la creciente crisis de legitimidad del Estado (por las sospechas en el manejo ineficaz de los problemas sociales), así como la creación de una gran estructura y burocratización en el sector público (Farge Collazos, 2017).

Desde el incremento del déficit público y la excesiva burocratización y centralización del Estado, bajo la perspectiva de la ideología neoliberal y neoconservadora, se propone el desmantelamiento del Estado de bienestar y la instauración de la corriente neoliberal como teoría político-económica predominante. Por lo tanto, se exterioriza la necesidad de redefinir el papel del Estado hacia un Estado liberal y minimizado mediante: 1) la eliminación de los subsidios a las empresas privadas y públicas con déficit económico y financiero, 2) el recorte del Estado asistencialista y 3) el fomento de la competencia económica incluyendo a las empresas públicas. En dicha redefinición se expone a la libertad del mercado como requisito indispensable para el éxito económico y financiero de los países, teniendo como principal premisa que el Estado es el problema y el mercado la solución de este, dejando únicamente la intervención del Estado en lo referente a la mitigación de los fallos del mercado (Altaba Dolz, 2009).

En este sentido, Moyado Estrada (2006) puntualiza que las estrategias de respuesta a dicha problemática se pueden catalogar en tres grupos, 1) la modernización del estado, 2) la

reconfiguración del estado y 3) la revitalización de la democracia. Referente a la modernización del Estado, se puntualiza la adaptación y mejora de la estructura administrativa como principal acción, contemplando el fortalecimiento financiero, la adaptación de tecnología y las capacidades gerenciales de los funcionarios. En lo concerniente a la reconfiguración del Estado se detalla la búsqueda de nuevas plataformas de participación social para la construcción de redes sociales que permitan una apropiada gestión de la problemática social. Finalmente, en el rubro de la revitalización de la democracia, se especifica la renovación de los procesos de gobierno para fortalecer la participación pública y así obtener mejoras en la calidad de los servicios públicos.

De esta forma, el Estado pasa de ser un actor omnipotente, dotado de una legitimidad irrefutable en su actuar, a ser un actor debilitado, el cual depende de otros actores para implementar las políticas y programas de una manera eficiente. Es a través del involucramiento de nuevos actores en las dinámicas públicas que se concede una mejora en la legitimidad de las decisiones públicas (Moyado Estrada, 2006). Desde esta perspectiva, bajo el contexto de la crisis de legitimidad del Estado de bienestar y del sector público, Cabrero Mendoza (2011) presenta a la modernización de la administración pública como respuesta al replanteamiento de los fines esenciales del Estado bajo tres niveles de análisis específicos (la eficiencia de la administración, la eficacia de esta y la legitimidad tanto de la administración como del Estado).

En este sentido, la eficiencia⁷ propone el achicamiento de la administración pública como principal acción, teniendo como mira la capacidad de la administración pública en la

⁷ La eficiencia plantea la recomposición de la relación insumo-producto, teniendo como principal objetivo emplear adecuadamente los recursos en la generación de bienes y servicios públicos.

gestión de las demandas de la sociedad, haciendo énfasis en la racionalización de los recursos. En relación con la eficacia⁸ se hace hincapié en los procesos de toma de decisión en los organismos públicos, referente a la estructura del poder y los intereses que condicionan el funcionamiento en estos; en este sentido, se propone un cambio en la normativa para erradicar las tendencias no deseadas en la administración pública. En lo concerniente a la legitimidad⁹ se establece como una necesidad primordial restablecer el diálogo entre el Estado y la sociedad, lo que presupone un mayor grado de democratización en los organismos de la administración pública (Cabrero Mendoza, 2011).

Así como se ha verificado, el proceso de modernización de la administración pública es un proceso complejo, teniendo múltiples vertientes de análisis. De esta forma Cabrero Mendoza (2011) explica que en la modernización de la administración pública se deben de incluir, necesariamente, los tres niveles de análisis antes mencionados para poder tener una concepción más profunda sobre la problemática y consigo diseñar estrategias y acciones integrales que puedan gestionarla. Sin embargo, también se puntualiza que dentro de los tres niveles de análisis el que tiene mayor peso o importancia es el nivel referido a la eficiencia, por lo que se debe hacer especial énfasis en dicho nivel.

Asimismo, Aguilar Villanueva (2004) puntualiza que, si bien es cierto la primera instancia del Estado en ser juzgada y, por ende, intervenida ha sido la administración pública, esta no es la única responsable en la crisis del Estado de bienestar, sino la responsabilidad recae en la constitución del estado mismo. Visto de esta forma, se aprecia que el Estado más

8 La eficacia expresa que la administración pública ha sido incapaz de obtener los resultados esperados ya que dichos resultados quedan por debajo de sus objetivos y metas

9 La administración pública, en el contexto de crisis de legitimidad del Estado de bienestar, es concebida como un aparato gubernamental autoritario de dominación unilateral, el cual se encuentra desvinculado de la sociedad en general.

que reformarse se reinventa, por lo que la administración pública sufre el mismo acontecimiento, lo que ha generado que se pase de una administración pública de corte burocrático a una nueva administración gerencial (Chica Vélez, 2011).

3.2 La Nueva Gestión Pública como nuevo enfoque administrativo del sector público

En este apartado se aborda las características de la nueva gestión pública como enfoque predominante del sector público. Se comienza con la presentación de la transformación de la administración pública, para llegar a determinar los orígenes de la nueva gestión pública como enfoque administrativo predominante, así como su definición. Posteriormente, se retoma las bases teóricas de la nueva gestión pública y se exponen los componentes de esta. Finalmente, el apartado termina reflexionando sobre el enfoque de la nueva gestión pública y retomando algunas críticas y puntos que considerar de dicho enfoque.

3.2.1 Transiciones y enfoques en la administración pública

Es necesario, en este punto de la discusión, ahondar en las reformas, transformaciones y reinenciones de la administración pública a partir de la crisis Estado-sociedad. De allí, que resulte pertinente delimitar los diferentes enfoques de análisis de la administración pública, así como de los elementos y componentes básicos de cada uno de ellos, hasta llegar al enfoque de la nueva gestión pública.

Dentro de este marco, Ramírez y Ramírez (2004), exponen el análisis de las diferentes fases y momentos por las que ha pasado la administración pública a lo largo de la historia (transición), tomando como foco de análisis a las organizaciones públicas. En su análisis abarcan siete enfoques de la administración pública: 1) la ortodoxia, 2) la heterodoxia, 3) la administración pública neoclásica, 4) la nueva administración pública, 5) la nueva economía política, 6) la gestión pública, y, finalmente, 7) la nueva gestión pública. Sin embargo, para el presente trabajo de investigación se detallarán únicamente los enfoques de la Ortodoxia y de la nueva gestión pública, englobando los otros 5 enfoques en lo que Arellano Gault (2004) denomina administración pública progresiva.

Respecto a la ortodoxia, se puede puntualizar que es el enfoque mediante el cual se introduce el método científico en el quehacer público, con la finalidad de aumentar la eficacia de las organizaciones públicas y tener un mejor control sobre los recursos públicos. Por lo tanto, el enfoque ortodoxo presupone un alto grado de burocratización y centralización del poder, la cual está en función de una jerarquía vertical, rígida y muy bien definida. Resalta, que dentro de este enfoque no se contemplan los recursos humanos como parte sustancial en la obtención de resultados organizacionales (Ramírez & Ramírez, 2004).

Es conveniente indicar, que la ortodoxia tiene sus bases en la separación entre la acción administrativa y la acción política (dicotomía político-administrativa), ya que, como señalan Ramírez y Ramírez (2004), en este enfoque se hace la distinción sobre quienes participan en los procesos de toma de decisiones y quienes en la implementación de políticas públicas. Así pues, los tomadores de decisiones son quienes presentan las problemáticas en

la arena política, donde se decide la intervención para la misma, y los implementadores son quienes llevan a cabo dichas resoluciones desde un ámbito técnico-administrativo.

Se puede considerar a la ortodoxia como el enfoque con más peso dentro de la historia de la administración pública, porque es cuando se comienza a pensar en la ciencia de la administración pública como una disciplina del conocimiento y se obtienen bases teóricas sólidas al respecto. Sin embargo, en opinión de Arellano Gault (2004), la ortodoxia muere en la década de los años 30, por lo que los enfoques que le suceden es un conjunto de experimentos donde se buscan nuevas bases teóricas y se aprende del proceso.

Ahora bien, Arellano Gault (2004) engloba los enfoques de la administración pública de finales del siglo XIX y principios del XX bajo el término de administración pública progresiva (APP). Siendo, el pensamiento de que el gobierno es un mal necesario, la idea prevalente de este enfoque, puesto que el gobierno tiene como responsabilidad el desarrollo general de la nación, pues tiene participación en el desarrollo económico y social de los países. En dicho enfoque se plantea dotar de mayor nivel de competencia a las organizaciones públicas y al aparato gubernamental en general. Así pues, la APP presentaba preferencia hacia el diseño y uso de mecanismos robustos para la distribución de bienes y servicios públicos, dejando a un lado los mecanismos del mercado (Arellano Gault, 2004 & Ramírez & Ramírez, 2004).

De esta manera, para la década de los años 50 y 60, la mayoría de los países occidentales comienzan a tener especial énfasis en las reformas institucionales del estado, esto a manera de querer reformar la maquinaria del gobierno, sus procedimientos y acciones, así como la estructura general de la administración pública (Gunn ,1996). Se puede observar que existe un gran auge en la tendencia de reformar la manera en cómo se piensa el estado,

su gobierno y su administración pública, así como en determinar las acciones en concreto que se deben ejecutar. De este modo, el enfoque de la gestión pública, como estrategia de acción, adquiere herramientas teóricas y prácticas del sector privado para atender las demandas sobre la administración pública, de allí que se opta por tener funcionarios (gestores) con formación parecida a la de la escuela de negocios (conocimientos de liderazgo y técnicas de gestión y análisis) (Ramírez & Ramírez, 2004).

Siendo, así las cosas, se postulan estructuras más orgánicas y métodos de gestión más humanos dentro de las organizaciones públicas. Dentro de estos cambios resalta el manejo de presupuestos base cero, mediciones del desempeño, la gestión estratégica y el propósito de una administración por objetivos, en la cual se tiene como valor primario la eficiencia económica de las organizaciones públicas. Asimismo, toma importancia las corrientes teóricas del desarrollo organizacional y la gestión de la calidad total; sin embargo, como puntualizan Ramírez y Ramírez (2004), el enfoque de gestión pública cae en errores semejantes a los de la ortodoxia, pues intenta reducir la complejidad de las organizaciones y se ignora el factor político en este enfoque.

Además, Cabrero Mendoza (2011) puntualiza que se requiere una estrategia que permita tener un efecto multiplicador dentro del aparato administrativo. Se plantea que el aumento en la eficiencia y eficacia del aparato administrativo tendría como resultado la recuperación paulatina de la legitimidad del Estado y por ende el mantenimiento del poder. Entonces, es requerida una nueva administración pública en términos de un aparato más ágil, efectivo, eficiente y legítimo. En palabras de Aguilar Villanueva (2004), la modernización de la administración representa un cambio en las estructuras organizacionales del sector público, la cual se orienta a la generación de estructuras postburocráticas de organización,

dirección y de operación, donde el fin primordial es la potencialización de la eficacia, calidad y responsabilidad de la acción pública.

Es entonces, que para las décadas de los años 60 y 70 empieza a haber una gran influencia del pensamiento estadounidense dentro del análisis de políticas públicas. Como puntualiza Gunn (1996), el enfoque tradicional de la administración pública fue superado por orientaciones con mayor interdisciplinariedad, marcada por la influencia estadounidense. Teniendo como resultado, que para los años 70, la mayor parte de los gobiernos europeos tuvieron como mayor preocupación el recorte del gasto público y la búsqueda de un mayor nivel de eficiencia dentro de la administración pública.

Por ende, a partir de la década de los 70 comienza a consolidarse un conjunto de ideologías teóricas que buscaban terminar con la APP. Puesto que se percibe que la APP no buscaba resolver las demandas sociales ni gestionar los problemas públicos, sino proteger los intereses de la burocracia, asegurándoles empleo cuasivitalicio, dificultando la evaluación de los resultados de sus organismos y limitando la competencia en las organizaciones públicas (Arellano Gault, 2004).

Igualmente, Aguilar Villanueva (2004) menciona que las reformas al sector público generadas a finales de la década de los años 70 y principios de los 80, nacen a partir de las dificultades que enfrentaron las diversas formas de Estado para sostener el desarrollo económico de su sociedad, así como el bienestar y seguridad de sus ciudadanos. De esta forma, reformar las organizaciones del sector público fue la primera decisión que se tomó para contrarrestar la crisis del Estado, pretendiendo reconstruir la capacidad administrativa en los organismos y programas públicos.

A partir del análisis anterior, resulta evidente que la administración pública tiene que sufrir cambios y modificaciones puesto que la sociedad no es un ente estático, por lo que las problemáticas cambian consigo. De allí, que la administración pública tenga que ajustarse a las necesidades y contextos del sistema político, económico y social de sus localidades. En resumidas cuentas, Ramírez y Ramírez (2004) y Arellano Gault (2004) explican que la administración pública se ha reinventado a lo largo de la historia, exhiben como último enfoque la nueva gestión pública, pues es el enfoque más reciente que se tiene hasta el momento y se considera que es, en cierta manera, innovador en la atención de la crisis de legitimidad de Estado-sociedad.

3.2.2 Origen y conceptualización de la nueva gestión pública

La noción de la nueva gestión pública (NGP) tiene su origen en los estudios de la administración pública producidos en EUA, en los cuales se plantea la necesidad de: 1) reinventar el aparato administrativo para garantizar la eficiencia y eficacia de su intervención, 2) restringir la actuación del gobierno (reduciendo su acción al mínimo posible) y 3) mantener al sector público permanentemente controlado por la sociedad. (Ramírez & Ramírez, 2004). En este sentido, Hood (2011) expone que la NGP nace a partir de un cambio ideológico en la sociedad, cuyo pensamiento abandona la perspectiva de favorecer la expansión y fortalecimiento del aparato gubernamental y se adopta una preocupación generalizada sobre el costo que conlleva mantener a dicho aparato; además, se presenta la necesidad de acortar las brechas de eficiencia entre el sector público y privado.

Es necesario señalar, que la NGP nace a partir de la modernización del sector público, ya que surge como respuesta a la crisis del modelo burocrático, sobre el cual estaba construido el Estado de bienestar, cuyo propósito es la reconfiguración de un Estado mínimo. De esta forma, la NGP cuestiona la superioridad técnica de la burocracia y plantea la necesidad de trascender de dicho modelo, puesto que se ha generado un hiperburocratismo que forma ineficiencia en la acción gubernamental y el uso inmoderado de los recursos públicos de un país (Altaba Dolz, 2009). De igual manera, Cejudo (2011) puntualiza que la NGP surge de las ideas económicas y políticas favorables al mercado, pues es un momento caracterizado por la crítica al exceso burocrático del sector público y un contexto de recelo al Estado por los fallos obtenidos del Estado de bienestar.

Con relación a lo anterior, Arellano Gault (2004) menciona que la NGP se origina como resultado del estudio de países *westminster*, teniendo como objeto de estudio los fallos del mercado y los fallos del gobierno. Llegando a la conclusión que dichos fallos no son exclusivos de realidades socio-culturales específicas, sino fenómenos frecuentes que se presentan en sociedades complejas. Además, Cejudo (2011) indica la necesidad de aplicar reformas estatales debido a la gran crisis fiscal por el quiebre del sistema de bienestar, generando mejoras en la calidad de los servicios y en la reducción de los costes en el sector público.

Dicho de otro modo, las economías de los años 70 sufrieron un proceso de estanflación, a raíz de ello la percepción política y social del enfoque burocrático del sector privado se transformó a una negativa, lo que desencadenó la pérdida de legitimidad del aparato burocrático como enfoque predominante del sector gubernamental. Países desarrollados, mediante influencia de la OCDE, optaron por implementar un conjunto de

reformas estructurales al sector público de sus países. De allí, que la NGP expresa un compromiso político-electoral de mejorar la situación macroeconómica y de limitar el crecimiento del sector público, con el objetivo de generar valor público (Barzelay, 2011).

Ciertamente, se puede inferir que la NGP surge de una macro tendencia administrativa en los países desarrollados, la cual se encuentra orientada hacia: 1) el intento por contrarrestar o revertir el crecimiento del aparato administrativo en los países (reducción del gasto público), 2) orientación hacia la privatización o cuasi privatización de las empresas públicas, así como el alejamiento de las instituciones centrales del gobierno, 3) impulso de la automatización en la producción y distribución de bienes y servicios públicos y 4) la adaptación a agendas con enfoque internacional, haciendo énfasis en cuestiones referentes a la gestión pública, el diseño de políticas públicas, procesos de toma de decisión y la cooperación intergubernamental (Hood, 2011).

Por lo tanto, la NGP se compone del conjunto de doctrinas administrativas que imperaron en las agendas de reformas al sector público en los países miembros de la OCDE. Dentro de este marco, la NGP es presentada como un nuevo orden de trabajo en el sector público, la cual es aprehendida como el instrumento para resolver los problemas del sector público y se expone a la NGP como “*a public managment for all seasons*” (Hood, 2011). Así mismo, Arellano Gault (2004) destaca que el término de NGP se acuñó con la finalidad de expresar el cambio al estilo gerencial en el sector público. A partir de las teorías gerencialistas se pretende acortar las brechas de competitividad y resultados entre el sector público y el sector privado.

Bajo esta perspectiva, Cejudo (2011), propone el entendimiento de la NGP como el conjunto de decisiones y prácticas administrativas que tienen el objetivo de hacer más

flexibles las estructuras y los procesos del sector público y a generar mayor competencia en el sector público. Además, se plantea la NGP como solución del déficit en los resultados gubernamentales del momento y como solución a las problemáticas adquiridas dentro del enfoque burocrático. Este enfoque representa la introducción de instrumentos y herramientas de gestión del sector privado en el sector público para hacer frente a la crisis fiscal de los gobiernos.

Dentro de este orden de ideas es importante señalar, que el término de NGP no es el resultado de un proceso de desarrollo teórico uniforme, sino es el conjunto de diversos instrumentos y herramientas de gestión que se presumen apropiados para hacerle frente a las problemáticas que presentaba el sector público en enfoques pasados. Entonces, la NGP es una colección de diversas iniciativas de herramientas e instrumentos de gestión que se postulan como posibles soluciones a los problemas administrativos del sector público, este conjunto puede ser usado de manera diferente y selectiva en función del contexto y prioridades de cada gobierno (Cejudó, 2011).

En todo caso, la NGP representa el cambio hacia un sistema administrativo que presenta un mayor énfasis en los resultados gubernamentales (modernización administrativa). Así pues, los métodos de acción del sector público deben evolucionar para trasladarse de una visión enfocada mayoritariamente en la reglamentación, a un enfoque con énfasis en la obtención de resultados. Este proceso representa un mayor grado de responsabilidad en el sector público y al mismo tiempo mayor flexibilidad en su estructura (Moyado Estrada, 2006).

Por otra parte, se destaca que la diferencia entre la administración pública ortodoxa y la NGP es metodológica y epistemológica, ya que en la NGP se pretende tener mayor

observancia en las estrategias, en las relaciones interorganizacionales y la intersección entre las políticas públicas y la gestión, más que en la mera burocracia. Así pues, Ramírez y Ramírez (2004) especifican que la NGP es un concepto en construcción, el cual tiene sus bases en el pragmatismo. Se propone aprehenderla como una caja de herramientas con métodos y enfoques epistemológicos diversos, pues hay diferentes ideas, conceptos, herramientas y técnicas que la componen.

“En todo caso, la NGP es una colección de argumentos, doctrinas, proverbios, sagas, técnicas y experimentos que enfrentan los mismos dilemas que enfrentó la APP hace ya más de un siglo, en un contexto diferente, más móvil y plural. Los enfrenta con nuevas combinaciones, atrayendo nuevos discursos y técnicas, encontrando (lógicamente) resultados mixtos en su implementación.” (Arellano Gault, 2004, p. 33).

Se quiere con ello significar, que el término de NGP es empleado para describir, sintetizar y apreciar los cambios organizacionales ocurridos a partir de la modernización de la administración pública (reformas normativas, directivas y operativas). Asimismo, cabe denotar que el enfoque de la NGP no puede ser reducido únicamente a un hecho administrativo que nace y se propaga por la fuerza del poder político, más bien, por sus implicaciones y componentes, la NGP debe ser considerada como una nueva propuesta estructural y directiva de organización pública. (Aguilar Villanueva, 2004).

La NGP tiene como bases teóricas: 1) el neoinstitucionalismo económico y 2) el gerencialismo de corte empresarial. A partir de estas dos corrientes teóricas se generó un conjunto de reformas administrativas en el sector público, las cuales consistían, desde la

perspectiva del neoinstitucionalismo económico, en el énfasis hacia la competitividad, la creación de estructuras de incentivos y la transparencia del sector público y, desde el enfoque del gerencialismo, en el énfasis de la libertad de los funcionarios para gestionar, con la finalidad de mejorar el desempeño de las organizaciones públicas y obtener mejoras en los resultados organizacionales (Hood, 2011).

Sin embargo, Aguilar Villanueva (2004) externa que la NGP tiene sus bases principalmente en los teoremas del neoinstitucionalismo económico, ya que se señala que el gerencialismo, en lugar de fungir como base teórica funge como herramienta. Lo que el gerencialismo aporta al enfoque de la NGP son un conjunto de técnicas e instrumentos (gerenciales) que permite acortar las brechas existentes entre las organizaciones públicas y privadas.

Bajo este orden de ideas, Hood (2011) expone que la NGP se compone, principalmente, de siete elementos doctrinales referentes a la reforma del sector público, los cuales son:

- 1) Gestión profesional activa en el sector público: control discrecional de las organizaciones públicas por parte de los directivos (libertad para dirigir)
- 2) Medición/evaluación del desempeño: establecer indicadores de éxito (preferentemente en términos cuantitativos)
- 3) Control de los resultados: asignación de recursos y recompensas vinculadas con la medición del desempeño (hincapié en los resultados más que en los procesos)
- 4) Desagregación de las unidades públicas: ruptura de las unidades monolíticas en unidades corporizadas y manejables alrededor de productos (separación de la producción y la provisión)

- 5) Competencia en el sector público: optimizar costos y mejorar la calidad mediante la transición a contratos de plazo fijo y a licitaciones públicas (competencia)
- 6) Hincapié en las prácticas administrativas del sector privado: empleo de herramientas “probadas” en el sector privado y el alejamiento del sector público estilo militar (mayor flexibilidad en la contratación y gratificación del personal)
- 7) Disciplina y ahorro en el uso de los recursos: reducción de costos poniendo límites a las peticiones de recursos y elevando la disciplina laboral.

En todo caso, la NGP es el intento de redefinir las funciones del Estado y dar solución a la demanda de hacer más eficiente y eficaz su acción. Es necesario reconocer la complejidad, ambigüedad y multidimensionalidad de los procesos organizacionales dentro de la implementación de políticas públicas bajo el enfoque de la NGP, ya que se debe aprender de la experiencia de estas (Ramírez & Ramírez, 2004). Asimismo, Hughes (1996) puntualiza que la NGP ha superado el enfoque o modelo tradicional de la administración pública, lo que genera que el sector público sea inevitablemente gerencialista.

En líneas generales, la NGP es una nueva reconceptualización de la administración pública, la cual ostenta que se ha de cambiar al sector público mediante el énfasis en las organizaciones públicas, donde se fomente una cultura dirigida a los resultados del sector público (Altaba Dolz, 2009). además, la NGP tiene como meta modificar el sector público de tal manera que sea más empresarial sin ser una empresa como tal, puesto que tiene la responsabilidad de prestar servicios de manera eficaz, eficiente y económica sin la búsqueda de generar utilidad (Schröder, 2006). En resumidas cuentas, se busca un nuevo ethos para el

sector público, donde este no pueda escapar de la vigilancia y el control (Arellano Gault, 2004).

Sin embargo, Hood (2011) puntualiza que la NGP no es un ente uniforme o único, sino hay diferentes aproximaciones de la NGP, así como diferentes formas de aplicarla en contextos específicos. Aunado a esto, Pollit (2011) detalla que la NGP no puede ser entendida o vista como una receta, no es un conjunto de reformas estatales que se tienen que seguir al pie de la letra para generar un sector público vitalizado o la modernización de la administración pública. Mas bien, la NGP es un conjunto de características generales que pueden ser empleadas, o no, como parte de la reforma estatal, ya que cada contexto tiene particularidades específicas y únicas.

Sobre la ejecución e implementación del enfoque de la NGP en el mundo, se puede exteriorizar que dicha corriente se ha difundido potencialmente a nivel global, puesto que se presenta como la alternativa por excelencia del cambio y la modernización de la administración pública. De esta manera, Schröder (2006) denota que la NGP es el enfoque del sector público más innovador que se tiene a nivel mundial. Aunado a esto, se puede contemplar que la NGP, como enfoque de modernización del sector público, ha tenido una gran aceptación e implementación en diversos contextos sociopolíticos diferentes, a lo que Hood (2011) destaca que la NGP, como enfoque teórico, posee muchas de las cualidades que se demandaban a los gobiernos en contexto de crisis, por lo que la NGP resultó ser un repentino e impredecible enfoque administrativo de éxito; así mismo el autor señala que la NGP, como enfoque predominante en nuestros días, es el resultado de un simple capricho de la moda.

Al indagar sobre los componentes, elementos y fundamentos que conforman a la NGP, podemos percatarnos que hay muchas similitudes o concordancias con postulados de enfoques anteriores. Es evidente que la NGP no difiere a la argumentación de la era de la administración pública tradicional, sino que conserva una gran influencia de estas corrientes. Resulta cierto, que la NGP tampoco, al igual que los enfoques pasados, ha resuelto los dilemas éticos, sociales, de innovación y equidad a los que se enfrenta el sector público. Asimismo, se destaca que la NGP no se ha impuesto por la racionalidad y capacidad de sus postulados, ni la administración pública de corte tradicional ha dejado de funcionar en la actualidad, incluso se presume que la NGP en lugar de llevarnos a una postburocratización nos ha llevado a una ultraburocratización (Arellano Gault, 2004).

En este sentido, se debe mencionar que hay importantes limitaciones dentro del enfoque de la NGP, Cejudo (2011) puntualiza que existe una debilidad teórica y empírica sobre las implicaciones prácticas de los postulados de la NGP, incluso se presentan incongruencias entre algunos de ellos. Además, se externa que las bases de la NGP se encuentran en contextos anglosajones, lo que representa una debilidad referente a la aplicación de la NGP en contextos diferentes. Asimismo, Hughes (1996) manifiesta que el uso de métodos económicos en el sector público, el cual es un entorno predominantemente político, resulta un tanto complejo y complicado, debido a que se puede restringir o eliminar esos métodos por cuestiones políticas; así pues, las teorías económicas deberían entenderse más como una herramienta que como un programa. No obstante, es evidente que la NGP, después de la ortodoxia, ha sido el enfoque más exitoso para armar un argumento congruente en la búsqueda sobre nuevas bases para la administración pública, puesto que la NGP ha

dotado al sector público de un sentido teórico e instrumental homogéneo (Arellano Gault, 2004).

3.3 La Gestión para Resultados del Desarrollo: modernización del sector público en el contexto de los países en desarrollo

En esta sección, se realiza una aproximación al modelo de gestión para resultados del desarrollo, como estrategia para la modernización del sector público para países en vías de desarrollo. Primero, se comienza por determinar el origen de dicho modelo, así como su vinculación con los postulados de la NGP. Posteriormente, se hace la conceptualización de este modelo. Consecuentemente, son expuestas algunas de las transformaciones al modelo, para llegar a lo que se determina hoy día como gestión para resultados del desarrollo. Finalmente, se presentan los supuestos para dicho modelo

3.3.1 Origen de la gestión para resultados del desarrollo y su vínculo con los postulados de la nueva gestión pública

En párrafos anteriores, se ha puntualizado que existe un gran auge y popularidad de la NGP como enfoque administrativo predominante en el sector público. Sin embargo, como también se ha especificado, la NGP nace en el marco de países desarrollados, mismos que presentan un contexto y características específicas. De acuerdo con González Arreola (2013), los países desarrollados centraron la atención en reformar, administrativa y operativamente, el aparato estatal puesto que en estos países se presentó una adecuada institucionalización

estatal. Sin embargo, los países en desarrollo, como los de la región de América Latina, se presenta un gran rezago en la institucionalización estatal. De allí, que la adecuación de este nuevo enfoque administrativo (NGP) en regiones como América Latina se ha integrado bajo el concepto de Gestión para Resultados, contemplando, además de los postulados de la NGP, elementos claves de la agenda político-institucional, como parte de las reformas aplicables en la región.

Ahora bien, el comienzo del modelo de gestión para resultados o gestión para resultados del desarrollo (GpRD) se remonta a la década de los años 50, donde aparece en el sector privado lo que se denomina gestión por objetivos. Entonces, durante la década de los años 70, mediante la aparición y aplicación de los postulados de la NGP, la gestión por objetivos es adaptada al sector público y surgen dos tipos de metodologías predominantes en el momento, la metodología de marco lógico (MML) y la metodología de *Zielorientierte Projekplanung* (ZOPP), las cuales, bajo un esquema analítico, conforman vínculos lógicos para la planificación, gestión y evaluación de proyectos de intervención. Posteriormente, es impulsado otro modelo de gestión, denominado gestión basada en resultados por la agencia canadiense de desarrollo internacional. Este paradigma seguía conservando el uso de modelos lógicos dentro de la gestión de proyectos, siendo añadido el uso de presupuestos base a resultados y el énfasis en el desempeño de los resultados en las intervenciones, específicamente las relacionadas con agencias internacionales del desarrollo (Álvarez, 2014).

No obstante, tal y como lo indican la OCDE y el Banco Mundial (BM), para la década de los años 90 líderes mundiales, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros organismos internacionales bilaterales y multilaterales, reconocieron la necesidad de garantizar el beneficio de los países en vías de desarrollo respecto a la globalización y consigo

avanzar en el cumplimiento de objetivos mundiales de desarrollo y asegurar la efectividad del desarrollo. A partir de lo anterior, se opta por realizar un conjunto de reuniones internacionales y la firma de acuerdos que permitan lograr dicho avance, lo que genera como resultado la aparición de lo que se denomina GpRD (OCDE & BM 2008). Dicho modelo se presenta con la finalidad de garantizar la utilización eficaz, eficiente y equitativa de los fondos de asistencia del desarrollo (Álvarez, 2014).

Es por ello, que en el año del 2007 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentan por primera vez el término de GpR, hoy día GpRD (Gonzales Arreola, 2013). Si bien es cierto, se presenta la GpRD como un nuevo modelo de gestión del desarrollo, pero la GpRD se encuentra directamente relacionada con las reformas administrativas características de la NGP, así como con sus postulados, siendo las ideas de la NGP quienes conforman la columna vertebral de la GpRD. Por lo que, al igual que la NGP y varios enfoques administrativos del sector público, la GpRD no es tan innovadora como se cree, ya que sus bases se encuentran en teorías, técnicas y herramientas del sector privado, específicamente, en el caso de la GpRD, en las ideas de la administración científica de Taylor (Dussauge Laguna, 2016).

3.3.2 Conceptualización de la gestión para resultados del desarrollo

La conceptualización de lo que hoy en día se denomina GpRD, comenzó en un conjunto de reuniones de la comunidad internacional, donde se buscaba debatir, dialogar y acordar cambios en la manera de pensar e intervenir en el desarrollo mundial (específicamente de los países en vías de desarrollo). El debate sobre la temática de la GpRD

comienza en el año de 2002, con una conferencia internacional sobre el desarrollo realizada en la ciudad de Monterrey, dicha conferencia tuvo como objetivo analizar los requisitos financieros y operativos que se tenían que satisfacer para alcanzar los resultados mundiales de desarrollo, en ese entonces los objetivos de desarrollo del milenio (OCDE & BM, 2008).

Ahora bien, de acuerdo con la OCDE y el BM (2008), la GpRD es concebida como una estrategia de gestión enfocada en el desempeño ejercido y los resultados obtenidos, así como en sus mejoras al desarrollo de un país determinado. Dicha estrategia posee herramientas prácticas en torno a los procesos de planificación estratégica, de gestión de riesgos y de monitoreo y evaluación de los procesos y los resultados, mismos que aportan a la creación de un proceso de aprendizaje, el cual permite obtener mejoras en la toma de decisiones en los asuntos públicos. Asimismo, el CLAD y el BID (2007) puntualizan que la GpRD es un enfoque administrativo diseñado para mejorar los mecanismos internos de las organizaciones públicas, el cual encamina la acción pública a la creación de valor público (desarrollo y bienestar).

De esta manera, la GpRD simboliza un modelo de gestión de organización pública que privilegia los resultados por encima de los procedimientos. La GpRD propone un cambio en la cultura organizacional, donde se posiciona al gobierno y sus actores al servicio de la población. Además, en la GpRD se resalta la necesidad de un proceso de cambio cultural en los actores y funcionarios que interoperan el proceso de gestión del sector público (Makón, 2014). Es conveniente indicar, que la GpRD parte de la idea de que los gestores públicos y los gerentes de las agencias internacionales de desarrollo generan conocimiento de sus organizaciones, lo que permite estipular las aplicaciones y las implicaciones de la GpRD dentro de sus áreas de trabajo (OCDE & BM, 2008). Por lo que, el concepto de la GpRD está

vinculado con la transformación de la cooperación en el cumplimiento de logros del desarrollo.

No obstante, el término de GpRD es un concepto no concluido y no muy bien definido, ya que es un concepto que se encuentra en proceso de construcción (Álvarez R, 2014). Empero, se concuerda en general que la GpRD denota un enfoque administrativo donde la orientación principal es la consecución de resultados determinados, predefinidos y deseados (CLAD & BID, 2007).

Por lo tanto, la GpRD representa un marco conceptual de la gestión organizativa, donde el resultado es el elemento clave para la optimización del funcionamiento del proceso de gestión (dirección organizativa en lugar de instrumento de control o auditoría). Por lo demás, la GpRD puede ser aprehendida como una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión donde el énfasis se hace en los resultados y no en los procesos para la optimización del desempeño gubernamental (CLAD & BID, 2007) En este contexto, el término de GpRD representa la necesidad de atender las demandas y exigencias sobre la producción de más y mejores bienes y servicios públicos que contribuyan al desarrollo, lo que encarna una propuesta de cambio en la cultura organizativa, directiva y de gestión en el sector público, que enfatiza la obtención de resultados y la maximización en la creación de valor público. En palabras más simples, hacer más con menos (Gonzales Arreola, 2013).

“La GpRD se define como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en

beneficio de la población de un país” (García & García, 2010, p. 7; en Gonzales Arreola, 2013, p. 15)

Ahora bien, en la mesa redonda celebrada en el año del 2004 en la ciudad de Marrakech, fueron tratados los retos de la GpRD contrastando las estrategias, técnicas y herramientas para abordar la gestión del desarrollo a nivel de cada país. Es entonces, que en la mesa redonda de Marrakech son presentados, como resultado del diálogo de la mesa redonda, cinco principios de la GpRD, los cuales, según OCDE & BM, 2008, estipulan lo siguiente:

- 1) Centrar el dialogo, con los múltiples interesados, en los resultados en todas las fases de las políticas.¹⁰
- 2) Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados previstos que se han acordado.¹¹
- 3) Mantener el sistema de generación de informes de los resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.
- 4) Gestionar para, no por, resultados al organizar los recursos para lograr los resultados.¹²

¹⁰ El diálogo tiene lugar en cualquier iniciativa de desarrollo, lo que permite asegurar que la concentración sea en la gerencia con mira en los resultados; además, debe existir una responsabilidad colectiva del proceso de definir y ejercer la GpRD en cada una de las fases. Se formulan estrategias (ex-antes, intermedium y ex-post) de evaluación y gestión de riesgos que afecten los resultados.

¹¹ Las estrategias de acción deben estar diseñadas para apoyar la consecución de resultados, por lo cual deben ser adaptables para asegurar el logro de estos, teniendo una vinculación directa de los indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación con el efecto e impacto deseado, generando pruebas (información) del desempeño de las intervenciones, lo cual permite ver el avance de estos y analizar si los resultados se están logrando.

¹² Gestionar para y no por resultados significa que la primera acción a realizar es la planificación de los resultados deseados, posteriormente se determinan los recursos requeridos para lograr la obtención de esos resultados; además, debe haber flexibilidad para que los gestores organicen los recursos conforme a las necesidades presentes, para que, mediante procesos de retroalimentación y aprendizaje, se pueda hacer las modificaciones pertinentes para retomar el curso de la intervención.

- 5) Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones y rendición de cuentas.¹³

De esta manera, se infiere que la GpRD tiene como propósito medir el funcionamiento del aparato administrativo, mediante el cual se obtiene información significativa que ayuda a guiar las decisiones del proceso de gestión. Por consiguiente, la GpRD tiene como fin, el orientar o reorientar, según sea el caso, el desempeño institucional hacia un mejor funcionamiento organizacional y, por lo tanto, la consecución eficaz de los resultados deseados (Dussauge Laguna, 2016).

“El objetivo último de la GpR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno.” (CLAD & BID, 2007, p. 15)

Es por ello, que la GpRD conduce a que la importancia de la acción gubernamental recaiga en todos los resultados inmersos en el proceso de creación de valor público. De allí, que la GpRD sea catalogada como una estrategia enfocada a mejorar la eficiencia, la eficacia, la efectividad y la productividad del desempeño organizacional, mediante un sistema de seguimiento que permite identificar y evaluar los aportes realizados (resultados) (CLAD & BID, 2007). En resumidas cuentas, la visión de la GpRD pretende estipular cómo es que se

¹³ La información del desempeño debe de ser fácilmente accesible, además, dicha información debe ser utilizada para la toma de decisiones constructivas y proactivas, que favorezcan los procesos de aprendizaje en la gestión.

debe de hacer eficaz el desarrollo internacional, teniendo un enfoque multidimensional, donde la gestión del desempeño, específicamente la medición de este juega un papel primordial dentro de la asistencia internacional del desarrollo. Sin embargo, el enfoque de la GpRD está en un proceso de evolución constante, siendo también este acelerado, por lo que se aprende a gestionar para resultados practicándolo (OCDE & BM, 2008).

De allí, que la GpRD se ha posicionado como modelo predominante en las estrategias de desarrollo mundial, puesto que ha habido una evolución en cómo se perciben, se piensan y se implementan estrategias de intervención, respecto al desarrollo de los países. Ciertamente, la comunidad internacional ha optado por transitar a una gestión pública enfocada en la consecución de resultados, dejando a un lado enfoques o modelos pasados, como lo son los orientados en objetivos y en los procesos (OCDE & BM, 2008). Actualmente la GpRD es un complemento necesario y, en cierta manera, indispensable para los esquemas de gestión pública moderna, al igual que para los Estados contemporáneos (Dussauge Laguna, 2016).

Resulta evidente que la GpRD ha logrado una mayor difusión a nivel internacional y una mejor institucionalización a comparación de otros modelos de gestión. Esto quizá como resultado directo del vínculo existente entre la GpRD y la discusión política internacional en materia de consecución de resultados de desarrollo. Además, es evidente que la GpRD reivindica ideas elementales expresadas y empleadas en modelos anteriores, el cual se puede resumir como un proceso de ensayo-aprendizaje en la esfera administrativa del sector público (Dussauge Laguna, 2016). Sin duda alguna, los países cuentan con las herramientas necesarias para la consecución de sus resultados colectivos y la medición de su progreso en

ellos, teniendo como principal herramienta el aprendizaje extraído de su experiencia para la mejora continua de su desempeño (OCDE & BM, 2008).

3.3.3 Supuestos de la gestión para resultados del desarrollo

Ciertamente, la GpRD presupone la existencia de procesos de seguimiento y evaluación al desempeño que generen evidencias de la acción organizacional (fuentes de información). Tanto insumos, como productos y las acciones (intervención) son susceptible de ser medidos. A partir del seguimiento, análisis y evaluación de estos elementos los tomadores de decisiones pueden desarrollar intervenciones estratégicas para alcanzar los objetivos organizacionales y consigo asegurar la creación de valor público (Dussauge Laguna, 2016).

“Los actores del desarrollo ahora reconocen que el proceso de mejorar las condiciones en el mundo, en un país, o en una organización tiene que ver con la gestión del cambio. [...] El medir periódicamente los resultados provee indicadores o marcadores que permiten hacer correcciones para mantener a los programas o proyectos en curso hacia sus resultados declarados. En último término, una mejor gestión para resultados de desarrollo ayuda a demostrar más claramente si estos resultados se han logrado.” (OCDE & BM, 2008, pp. 6-7)

Se quiere con ello significar, que los procesos de medición del desempeño se encuentran íntimamente vinculados al ciclo de gestión del sector público, los cuales permiten perseguir la efectividad administrativa. Al mismo tiempo, la información adquirida de la

medición del desempeño posee un carácter político, ya que a partir de ella se deberían formular procesos de toma de decisión y de rendición de cuentas, mismos que permitirían legitimar, o no, los gobiernos analizados (naturaleza político-administrativa de la GpRD). El factor del seguimiento del desempeño resulta imprescindible para la GpRD, ya que esta presupone como proceso general la medición, la información (*feedback*) y la decisión (Dussauge Laguna, 2016).

Como requisitos esenciales para la implementación de la GpRD, el CLAD y el BID (2007) estipulan: 1) sistema democrático como régimen político, 2) solidez institucional dentro del aparato gubernativo, 3) seguridad jurídica en la estructura del sector público (poder judicial fuerte), 4) participación social en las problemáticas de carácter público, 5) estructura de gestión dentro de la administración pública, 6) existencia de un sistema de sanciones e incentivos al desempeño, 7) sistema de información del desempeño consolidado y 8) la existencia de una cultura de creación de valor público en las organizaciones del sector público. Por consiguiente, se tienen, según Gonzales Arreola (2013), como pilares del ciclo de GpRD los siguientes:

- 1) Planificación para resultados: Definición de la situación que se desea alcanzar y cómo se pretende alcanzar
- 2) Presupuestación por resultados: Análisis, dentro del proceso de asignación de recursos, de los resultados de la gestión pública para realizar la distribución del recurso público con base a los resultados de la acción gubernamental.
- 3) Gestión financiera, auditoría y adquisiciones: Hacer la adquisición de bienes y servicios y la captación de recursos necesarios para la consecución de los resultados antes

determinados, además de formular las previsiones de control interno y externo dentro del proceso de gestión.

- 4) Gestión de programas y proyectos: Producción de bienes y servicios públicos necesarios para la consecución de los resultados deseados
- 5) Monitoreo y evaluación: Generación de información de la acción gubernamental, la cual debe estar necesariamente vinculada con el proceso de presupuestación y rendición de cuentas.

Es evidente que el modelo de GpRD coloca a la medición y al seguimiento del desempeño de la gestión pública en el centro de la discusión, como factor indispensable. Es a través de los sistemas de medición del desempeño que se genera un conjunto de información que puede ser usada como insumo para la mejora de la actividad gubernamental. En pocas palabras, con la medición y seguimiento del desempeño del sector público se pretende mejorar lo que ya se está haciendo, para así mejorar la calidad de las intervenciones y consiga la vida de las personas que viven por debajo del umbral de la dignidad humana (Casado Cañeque, 2008).

3.4 Evaluación de políticas públicas: aproximación a la evaluación del desempeño

En este apartado se identifica lo que conlleva evaluar una política o un programa público. Se parte de la conceptualización del término de evaluación de políticas públicas. Posteriormente, se exteriorizan las implicaciones y bases de la evaluación, además se

especifican los usos de ellas. Finalmente, se termina dando una definición de lo que se considera un sistema de evaluación del desempeño.

3.4.1 Conceptualización de la evaluación de políticas públicas

El estudio de políticas públicas comenzó como disciplina a partir de los trabajos de Harold Lasswell, a mitad del siglo pasado, quien es considerado por ello, como el padre de las políticas públicas y el precursor de esta disciplina. En la actualidad se vislumbra a las políticas públicas como respuestas a procesos políticos y técnicos de una problemática específica, en la cual los gobiernos son considerados como los principales actores responsables del proceso de las políticas públicas, pero no los únicos (Cardozo, 2013a). Se debe considerar que el análisis de políticas públicas es una disciplina compleja, debido a que su estudio y comprensión cada vez necesita más profundidad.

Es por eso, que dentro del estudio de políticas públicas se distinguen dos principales sujetos, el *policy analysis* y el *policy sciences*. El primero se centra en la etapa de formulación de la política pública, donde el análisis ronda aspectos normativos y técnicos de esta. Mientras tanto, el segundo se enfoca en los procesos decisorios y de acción de las políticas públicas, este es un análisis *a posteriori* de la política, por lo que este último ejecuta evaluaciones de la implementación y la formulación de las políticas. Cabe destacar, que las evaluaciones de programas y políticas públicas pueden realizarse en diferentes momentos de la política pública y con diferentes objetivos y criterios metodológicos (Cardozo, 2013a).

Resulta importante denotar, que a partir de la década de los años noventa se comienza a concebir el diseño de políticas públicas y programas sociales con base en evidencias (*evidence based policies*) (Feinstein, 2007). Por ende, el conocimiento e información juegan un papel primordial para el mejoramiento del desempeño de las intervenciones gubernamentales y sobresalen las prácticas de evaluación y seguimiento como una fuente de evidencia para las políticas (Bertranoun, 2019). Tal como lo indica Gómez Mateos (2012), en la actual fase de reestructuración y reorientación estatal y gubernamental (modernización del sector público), las evaluaciones de políticas públicas son instrumentos indispensables para la búsqueda y seguimiento de la eficiencia de las intervenciones públicas y, consigo, la adecuación de estas a la compleja realidad social que tienen como objetivo. De allí, que las evaluaciones de políticas y programas públicos sean un componente crítico de las reformas actuales del sector público (Cardozo Brum, 2006).

Se hace necesario conceptualizar sobre lo que el término de evaluación encarna, Di Virgilio y Solano (2012) puntualizan que se entiende como evaluación a la emisión de un juicio valorativo que se genera a partir de un proceso sistémico de recolección, análisis e interpretación de datos, el cual realiza una comparación de la información obtenida con parámetros previamente establecidos. Dicho de otro modo, una evaluación es la acción de determinar un valor al objeto evaluado comparándolo respecto a un criterio antes determinado.

Es importante distinguir, que las evaluaciones deben producir, como resultado del trabajo de análisis y comparación, una afirmación de mérito o de valor (juicio de valor o de mérito) (Ballart, 1996). Sin importar la actitud de objetividad del evaluador, este no deja de tener elementos de carácter subjetivo al realizar el proceso evaluativo, por lo que la

credibilidad de la evaluación depende de la *expertise*, confianza y credibilidad que posea el evaluador (Cardozo Brum, 2016). Por supuesto, se debe puntualizar que las evaluaciones generan: 1) datos a partir de evidencias empíricas, 2) ideas o aproximaciones de un problema y 3) argumentos y especificaciones de las relaciones, causas y efectos de un problema, así como de su resolución (Bertranoun, 2019).

Visto de esta forma, la evaluación de políticas o programas públicos son actividades programadas de reflexión sobre la intervención gubernamental, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir un juicio valorativo de la intervención y de formular recomendaciones de mejora en términos de eficacia, eficiencia y efectividad. Siendo, así las cosas, la evaluación de políticas o programas públicos son herramientas para el proceso decisorio del mantenimiento, modificación o término de ciertas acciones, así como procesos permanentes de aprendizaje y de mejora en el sector público, las cuales forman parte de la vida de estas intervenciones (Nirenberg, 2003 en Rossi, 2017; Di Virgilio y Solano, 2012; Gómez Mateos, 2012; Bertranoun, 2019).

Por lo tanto, el proceso de evaluación consiste en la realización de una investigación interdisciplinaria, cuya finalidad es estudiar, explicar y valorar el nivel de los logros alcanzados por las políticas, programas y organizaciones públicas referente a la satisfacción de problemáticas públicas. Consecuentemente, las evaluaciones aportan elementos (información) al proceso de toma de decisión sobre el rendimiento del sector público y consigo recomendaciones para mejorar los efectos y alcances de las intervenciones públicas (Aguilar Astorga, 2017). En este contexto, Freinstein (2007) puntualiza que la evaluación de políticas públicas tiene como principales propósitos: 1) retroalimentación en el diseño y la

implementación de la política, ya que se crea un proceso de aprendizaje mediante las lecciones que se extraen de la evaluación; y 2) avance en el tema de rendición de cuentas sobre los recursos utilizados para el diseño e implementación de la política pública.

De esta manera, evaluar presupone revisar qué es lo que se está haciendo, cómo es que se está haciendo y para qué se realiza. Lo cual presume, como premisa principal, que los modelos de intervención gubernamental, tanto en su diseño como en su implementación, son siempre modelos imperfectos (Bertranoun, 2019). Ello significa, que las evaluaciones deberían permitir determinar las demandas y necesidades que están siendo atendidas con el rendimiento actual de la intervención evaluada y, de esta forma, establecer qué tipo de acciones y estrategias deben ser implementadas para que el rendimiento de la acción gubernamental dé mejor satisfacción a las demandas y necesidades que se pretenden gestionar (Ballart, 1996).

3.4.2 Implicaciones y fundamentos de la evaluación de políticas públicas

Se puede divisar, que las evaluaciones nacen de la necesidad del sector público de encontrar mejores maneras de gestionarse, y buscan dotar al sector público de instrumentos de mejora para su rendimiento y la consecución de sus resultados (Nazarena Amaya, 2016). Pese a esto, se debe tomar en consideración que ni toda la evidencia surge a partir de evaluaciones, ni toda evaluación genera evidencia para las políticas. Además, se debe considerar que el diseño de políticas públicas es un proceso complejo, por lo que se necesitan más que solo evidencias como insumos para su formulación (Feinstein, 2007).

De esta manera, se debe contemplar que las evaluaciones son prácticas que se encuentran sumergidas en los procesos de las decisiones políticas, por lo que las evaluaciones se encuentran estrechamente relacionadas con el entorno político estatal. Entonces, al hablar de evaluación de políticas o programas públicos se hace referencia a prácticas que van más allá de la ejecución de una metodología para la recolección y el análisis de información (Nazarena Amaya, 2016). Se presentan restricciones o dificultades, tanto políticas como organizativas, que deben enfrentar las evaluaciones para poder producir resultados que sean efectivamente usados. Es una realidad la existencia de baja utilización de los resultados de las evaluaciones y de procesos de investigación social en general en las fases de las políticas públicas. El objetivo de las políticas y programas no es generar información para su retroalimentación, incluso las estrategias de implementación tienden a ser actividades generales, difusas y en cierto caso inconsistentes entre si (Ballart, 1996).

De hecho, las evaluaciones están en procesos de complejidad organizacional, política y técnica, ya que las decisiones de la gestión pública no se realizan de forma clara o determinada. Además, hay diversos actores que participan en estos procesos, por lo que termina siendo más importante las interacciones políticas que la información recabada para la optimización de las decisiones. Se debe recordar, que los procesos decisorios son complicados y complejos, donde no se cuenta con el tiempo ni la intención de preocuparse por cada fase de una investigación, ya que la información recabada de dichas investigaciones es obtenida a destiempo de los procesos de toma de decisión y muchas de las veces estos son presentados en formas no adaptadas para los gestores. De allí, que las evaluaciones se encuentran sumergidas en la arena política, donde compiten por la atención en el proceso político de los tomadores de decisiones (*stakeholders*) (Ballart, 1996).

De esta manera, la evaluación es un proceso social e histórico de construcción de acuerdos y la transformación de ideas basado en el diálogo, lo cual, bajo un enfoque metodológico múltiple, contribuye a al logro de una democracia efectiva a través de procesos de rendición de cuentas de los gobiernos a los ciudadanos y la posible participación de estos en el proceso de toma de decisiones (Cardozo Brum, 2006). De igual forma, las evaluaciones pueden ser comprendidas como ejercicios de responsabilidad democrática de los gobiernos frente a la sociedad, sus ciudadanos y los usuarios directos de los servicios públicos (Gómez Mateos, 2012). Si bien es cierto, que la unidad de referencia de las políticas públicas son los programas y/o proyectos que se desarrollan como parte de dicha política, un conjunto de “buenos” programas no son equivalentes a una “buena” política. Por lo que, la evaluación de un conjunto de programas que forman parte de una política pública no es igual a la evaluación de dicha política (Freinstein, 2007).

Bajo este orden de ideas, Feinstein (2007) puntualiza que las evaluaciones pueden ser clasificadas en tres grandes grupos por su temporalidad: 1) evaluaciones ex-ante, las cuales se realizan antes de la implementación de la política o programa; 2) evaluaciones intermedias, las cuales se realizan en el momento de la implementación; y 3) evaluaciones ex post, que se realizan al haber finalizado la ejecución de la política y/o programa. Por otra parte, se puede distinguir que existen evaluaciones formativas y evaluaciones sumativas; las primeras encaminadas a proporcionar información para el mejoramiento de las intervenciones y las segundas encaminadas a proporcionar información respecto si debe, o no, continuar ejecutándose la intervención evaluada (Ballart, 1996).

Además, se distinguen dos enfoques para la evaluación de políticas y programas públicos, 1) enfoque positivista, el cual considera que la realidad es fácilmente aprehendida

mediante instrumentos cuantitativos, teniendo así rigurosidad en la determinación empírica de la realidad mediante indicadores y mediciones inequívocas, además este enfoque se centra en la validez (confiabilidad, generalización, objetividad y cuantificación) del diseño metodológico de la evaluación; y 2) enfoque construccionista o interpretativo, el cual expone que la realidad es compleja e incierta, por lo que existen discrepancias en las observaciones realizadas sobre esta, prefiriendo así métodos cuantitativos sobre métodos cualitativos, de los cuales se pretende obtener resultados de experiencia como fuente de aprendizaje y conocimiento, aumentando la credibilidad y legitimidad de los procesos de análisis y sus resultados (Cardozo Brum, 2006; Bertranoun, 2019)

En este contexto, sobresale la existencia de evaluaciones, pseudoevaluaciones y cuasievaluaciones. Las pseudoevaluaciones son evaluaciones políticamente orientadas, por lo que estas presentan conclusiones erróneas sobre la intervención analizada. Ahora bien, las cuasievaluaciones son procesos investigativos que no emiten juicios de valor o de mérito, por lo que únicamente dan respuesta a algunos asuntos particulares de interés. Finalmente, las evaluaciones, son procesos investigativos que generan un juicio de valor sobre la acción evaluada, las cuales están orientadas a contribuir en los procesos de toma de decisión (Cardozo Brum, 2006). Ello significa, que los principales usos de las evaluaciones son: 1) la expansión del conocimiento sobre la intervención gubernamental, 2) la comprensión general de las problemáticas que se pretenden gestionar, 3) la resolución de problemáticas públicas (demandas y necesidades sociales), 4) la racionalización de la toma de decisiones y 5) como ejercicio intelectual sobre el funcionamiento de aparato del sector público (Bertranoun, 2019)

Desde una perspectiva más general, las evaluaciones deberían servir para facilitar la generación de mejoras evidentes en la gestión del sector público, así como en su rendimiento

y la consecución de sus resultados. Empero, resulta rara la utilización de los resultados de procesos de investigación, como los procesos de evaluación, para la mejora de las actividades del sector público. Por lo tanto, evaluar un conjunto de actividades o estrategias de acción de la gestión pública, no da como resultado intrínseco el mejoramiento de esta (Ballart, 1996). Además, resulta evidente que la evaluación es la fase menos desarrollada del proceso de políticas públicas (Aguilar Astorga, 2017). Visto de esta forma, no se deben ejecutar evaluaciones a políticas o programas públicos si no se prevé provocar cambios (modificaciones) a la intervención gubernamental (Di Virgilio y Solano, 2012). De igual manera, no deben ser ejecutadas evaluaciones si los beneficios obtenidos de dichos ejercicios no superan los costes de su realización. En términos generales, el esfuerzo de evaluar solo es justificado si obtienen productos que se utilizarán para la mejora de la acción gubernamental (Ballart, 1996).

3.4.3 Sistemas de evaluación y monitoreo

Cabe resaltar, que pueden ser evaluadas tanto las personas, organizaciones, programas, políticas, proyectos e incluso evaluaciones mismas. (Cardozo Brum, 2006). Sin embargo, las evaluaciones no son los únicos instrumentos para el estudio del desempeño del sector público, por lo que resalta el monitoreo como herramienta importante y complementaria en la revisión y seguimiento del desempeño gubernamental.

En este contexto, el monitoreo es el seguimiento que se realiza a las intervenciones públicas, mientras esta es realizada (desde su comienzo y durante su proceso), permitiendo así la revisión periódica por estar suministrando evidencia referente al proceso de

materialización de las políticas y programas. Ello significa, que el monitoreo es un proceso continuo y permanente de análisis, observación y de realización de sugerencias de modificación, las cuales aseguran que la intervención se encuentre encaminada al cumplimiento de los resultados propuestos en un inicio (Di Virgilio y Solano, 2012; Bertranoun, 2019).

Por consiguiente, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas públicas son el conjunto de actividades sistémicas, que tienen como propósito el conocer y estudiar las intervenciones públicas (alcances, efectos y restricciones), para obtener un aprendizaje y así mejorar y perfeccionar las políticas o programas analizados (Bertranoun, 2019). Habida cuenta, un sistema de monitoreo y evaluación es, entonces, un sistema de información que se utiliza para captar, almacenar, actualizar y analizar datos, el cual puede ser usado como un marco de referencia para enriquecer las decisiones organizacionales del actuar público mediante la gestión informada de sus acciones y de la toma de decisión. De esta forma, un sistema de monitoreo y evaluación permite aprender sobre la manera de diseñar e implementar políticas y programas públicos (Di Virgilio y Solano, 2012).

En relación con lo anterior, la evaluación del desempeño es una herramienta de revisión y análisis, con enfoque hacia los resultados de las actividades implementadas por la gestión pública, el cual presenta la posibilidad de definir una potencial cadena causal entre las dimensiones de la problemática que se pretende gestionar y el rendimiento (intervención) de la gestión pública para con estas. La evaluación del desempeño es un instrumento que se utiliza para la generación de aprendizaje organizacional en el diseño e implementación de intervenciones públicas, con el fin de formar un mecanismo de rendición de cuentas basado en el aprendizaje organizacional (Arellano Gault et al 2012).

En líneas generales, la evaluación del desempeño hace referencia al seguimiento del funcionamiento del sector público (análisis continuo de sus resultados), ya que el mejoramiento del desempeño del sector público depende de muchos factores, entre ellos el mayor acceso a evidencias y conocimientos, así como la aplicación de estos en los procesos de toma de decisiones. El monitoreo y evaluación son las principales fuentes de evidencia dentro del análisis del desempeño público (Bertranoun, 2019).

Tal como lo indican Arellano Gault et al (2012), resulta fundamental erigir un sistema de evaluación del desempeño que permita hacer del desempeño una guía para la acción gubernamental, siendo este sistema un instrumento que, aunque con ciertas limitantes, permite construir aproximaciones de las relaciones de causalidad de la acción gubernamental (aprendizaje organizacional) y que consigo pueda ayudar a los procesos de rendición de cuentas y toma de decisión. Dicho en otras palabras, un sistema de evaluación del desempeño es una herramienta que permite hacer acuerdos operables para gestionar los problemas públicos (Aguilar Astorga, 2017).

Ciertamente, los sistemas de evaluación y monitoreo son herramientas sociales y políticas que ayudan en la generación de acuerdos sobre las lógicas causales de una organización, una política o un programa y, de esta forma, debatir la manera en que se están, o no, cumpliendo con los objetivos previstos para la acción gubernamental (Arellano Gault et al 2012). Cabe destacar que evaluación y monitoreo forman parte de la planeación de una intervención, sin embargo, son actividades diferentes, comparten el mismo sujeto de estudio (intervenciones) pero su finalidad y su ejecución son totalmente diferentes, siendo en gran medida complementos, pero no sinónimos. De allí, que el monitoreo y la evaluación estén

interconectados y sean procesos complementarios que forman parte de la toma de decisión de las intervenciones públicas (Di Virgilio y Solano, 2012).

3.5 Conclusiones del capítulo

Como se ha podido observar en los párrafos de este capítulo, la implementación de evaluaciones a políticas y programas públicos son un factor implicado en un amplio número de dimensiones. La evaluación, principalmente, pertenece a una fase de la política pública, misma que es objeto de estudio de los sistemas de evaluación, donde la evaluación misma es un componente fundamental. Además, la evaluación del desempeño es un mecanismo que está inmerso en los enfoques de gestión para resultados y el de la nueva gestión pública. Siendo así, las evaluaciones efectos de lo que se ha determinado como modernización del sector público y la estrategia para contrarrestar las secuelas del quiebre del Estado de bienestar. Por lo que se puede decir que la evaluación de políticas y programas públicos termina siendo parte de un gran conjunto de acciones y estrategias que nacen a partir de la crisis del Estado-sociedad.

En resumen, el Estado de bienestar es aquella estructura estatal de organización con mayor grado de responsabilidad y mayor número de atribuciones respecto a la ciudadanía (a comparación de sus antecesores), el cual opta por intervenir la economía para garantizar el pleno empleo y el mantenimiento de las condiciones mínimas para la vida, siendo este el encargado del desarrollo social de su sociedad. En líneas generales, el Estado de bienestar tiene como finalidad mitigar y corregir lo que se denomina fallos del mercado, mediante el intervencionismo público.

Como se pudo observar, dicha estructura de organización generó un gran aumento en los gastos públicos y una hiperburocratización del aparato administrativo, lo que culminó con una crisis financiera en los gobiernos. No obstante, las demandas sociales sobre el mantenimiento y mejoramiento de los bienes, servicios y las acciones públicas seguían aumentando. A raíz de este contexto, se da el quiebre del Estado de bienestar, por ser este incapaz de solventar de manera eficaz las demandas y necesidades que se le exigían, surgiendo entonces, la necesidad de mejorar la productividad y efectividad del aparato gubernamental.

Ahora bien, la crisis financiera y de legitimidad del Estado de bienestar representa una crisis para el aparato gubernamental, lo que se puede sintetizar con el término de crisis Estado- administración pública – sociedad, ya que la administración pública es el puente conector entre el Estado y la sociedad, pues ésta es la encargada del contacto con la sociedad y es la parte visible de la acción gubernamental. Por consiguiente, el redimensionamiento del Estado de bienestar representa, como consecuencia, el redimensionamiento de la administración pública, puesto, que el sector público del Estado de bienestar terminó siendo un ente hiperburocratizado e ineficaz, donde la producción de bienes y servicios públicos era una acción muy costosa, además de ser productos de muy mala calidad. En términos generales el Estado de bienestar produjo irracionalidad en el modelo burocrático del sector público.

Es en la década de los años 70 que surge el cuestionamiento sobre si la sociedad de bienestar y la sociedad de mercado pueden coexistir entre ellos; el análisis realizado en este capítulo ha demostrado que la respuesta fue negativa ante tal cuestionamiento. Es entonces, que surge el término de fallos del sector público y se propone el desmantelamiento del Estado

de bienestar y consigo la instauración del neoliberalismo como corriente político-económica predominante, donde se prevé al Estado como una estructura de organización minimizada y liberal

De este modo, se presenta la necesidad de modernizar la administración pública como respuesta del redimensionamiento del Estado, donde se busca achicar la estructura del sector público, generar normativas para erradicar las tendencias no deseadas, restablecer el diálogo entre el Estado y la sociedad (incentivando la comunicación entre ambos) y la racionalización de los recursos públicos. Desde esta perspectiva, se plantea pasar de una administración pública de corte burocrático a una de corte gerencial; por lo que se comienzan a realizar reformas y a aplicar nuevos enfoques en la estructura del sector público.

Hay que señalar que las reformas y modificaciones dentro de la administración pública, no son un tema exclusivo del quiebre del Estado de bienestar; al igual que el Estado, el sector público ha estado en contante redimensionamiento, tanto teórica como prácticamente. De allí, que se pueda hacer un seguimiento desde la aparición del enfoque ortodoxo de la administración pública hasta el enfoque de la nueva gestión pública. Ciertamente, el enfoque ortodoxo ha sido el enfoque más exitoso y de mayor peso dentro del sector público, los siguientes enfoques han sido experimentos, en los cuales se buscan nuevas bases teóricas que puedan contribuir al mejoramiento de la administración o gestión pública, y de los cuales se pueda aprender del proceso. Sin embargo, haciendo énfasis en la modernización de la administración pública del Estado de bienestar, reformar las organizaciones del sector público fue la primera decisión que se tomó para contrarrestar la crisis del Estado. Lo que significa, generación de estructuras postburocráticas de

organización, dirección y operación en el sector público, potencializando así la eficacia de la acción gubernamental.

De allí, que la NGP se origina a partir de la década de los años 70, en los estudios de EUA sobre la administración pública, siendo así, el enfoque más reciente para la modernización del sector público, donde se comienza a generalizar la preocupación sobre los costes relacionados a la existencia del gobierno y la necesidad de reinventar, restringir y controlar el aparato administrativo, así como la actuación del gobierno. En resumidas cuentas, se puede decir que la NGP surge a partir de la necesidad de gestionar los fallos del sector público.

De este modo, la NGP representa un nuevo orden de trabajo para la gestión pública y una nueva reconceptualización del sector público, siendo una propuesta estructural y directiva de organización pública diferente a enfoques pasados. A partir de este enfoque surge un conjunto de reformas estructurales en el sector público con la finalidad de mejorar la situación macroeconómica de los gobiernos, limitar el crecimiento del aparato gubernamental e incentivar la generación de valor público. Por otro lado, se destaca que la NGP presupone mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas, fortaleciendo al sector público y transformándolo en un ente funcional bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía, y consigo, poder acortar las brechas existentes entre el sector público y el sector privado. Así pues, mediante el enfoque de la NGP se encarna una visión gerencial dentro del sector público donde se hacen más flexibles sus estructuras y procesos, con mayor énfasis en los resultados gubernamentales. Aunado a esto, la NGP, vista como instrumento y herramienta para la gestión, incorpora una perspectiva pragmática en el funcionamiento del sector público, fungiendo como una caja de herramientas con métodos y orientaciones

epistemológicas diversas, siendo la NGP, en palabras de Hood, *a public managment for all seasons*.

Está claro, que la NGP tiene sus bases en el neoinstitucionalismo económico y el gerencialismo, por lo que se tiene énfasis en la competitividad organizacional, la creación de estructuras de incentivos, la transparencia del actuar público y en la libertad de los funcionarios para gestionar. Se ha observado que los elementos doctrinales de la NGP resaltan la libertad de gestionar, la medición y evaluación del desempeño, el control de los resultados, la competencia en el sector público, el énfasis en técnicas de gestión del sector privado y el ahorro de los recursos públicos. Adicionalmente, se divisan como principales postulados de la NGP el achicamiento del sector público y la búsqueda de la excelencia en las organizaciones públicas.

Hay que recordar, que la NGP no puede ser aprehendida como una receta o instructivo de acción, el cual tenga que ser realizado en su totalidad, ni que se pueda hacer de manera cronológica y consecutiva; sino más bien la NGP representa un compendio de técnicas, herramientas e instrumentos que se prevén como beneficiosos para poder consolidar la modernización del sector público. Aunado a esto, sobre sale que la NGP es un enfoque con un gran énfasis en las organizaciones del sector público, tanto en su estructura como en su funcionamiento, siendo la NGP un nuevo *modus vivendi* del sector público, donde este no pueda escapar de la vigilancia y del control.

Como críticas del enfoque de la NGP se pueden percibir, primero que nada, que no representa un nuevo paradigma teórico y no es tan novedosa como se cree, puesto que sus bases se encuentran en teorías ya implementadas anteriormente, tanto en el sector privado como en el público. Por otro lado, se presenta la cuestión de que la NGP no ha podido resolver

los dilemas éticos, sociales, de innovación y equidad a los que se enfrenta el sector público y que no ha podido reemplazar, del todo, a la administración pública de corte burocrático; observando incluso, que la NGP en lugar de llevar al sector público a una postburocratización, lo ha trasladado a una ultraburocratización. Al mismo tiempo, se ha criticado el carácter de universal de la NGP como enfoque del sector público, ya que su origen se centra en el contexto de países industrializados y desarrollados. Finalmente, se ha cuestionado la capacidad de la NGP de reducir los costos del sector, público bajo la premisa de que es “mucho ruido y pocas nueces”.

No obstante, algunas de sus críticas tienen un bajo nivel de argumentación, si bien es cierto, que la NGP presenta como limitaciones 1) debilidad teórica y empírica de sus postulados, incluso incongruencia en ciertos casos, 2) fundamentación de sus bases bajo el contexto de los países desarrollados y 3) complejidad del uso de métodos económicos en ambientes sumergidos en la política, la NGP ha sido, después de la ortodoxia, el enfoque más exitoso para armar un argumento congruente en la búsqueda sobre nuevas bases para el sector público, ya que su innovación radica en la manera en cómo han sido mezclados sus conceptos, herramientas y sus postulados. Debido, que los fundamentos y postulados de la NGP nacen del contexto de países desarrollados, resulta incuestionable que este contexto no es concordante con la realidad de los países en desarrollo, por lo que es presentada en la década de los años 90 la necesidad de garantizar que los países en desarrollo se beneficien de la globalización, y así, poder lograr el cumplimiento de objetivos mundiales del desarrollo. Así pues, nace lo que se determina como gestión para resultados del desarrollo como la adecuación de los principios y postulados de la NGP para los países en desarrollo.

Habida cuenta, la GpRD es entonces una estrategia de gestión enfocada en el desempeño gubernamental, así como en sus resultados obtenidos, donde se privilegia a los resultados por encima de los procedimientos, puesto que su orientación principal es la consecución de resultados, y así, asegurar la creación de valor público. De esta manera, la GpRD ostenta un conjunto de herramientas y técnicas en torno a los procesos de planificación estratégica, de gestión de riesgos y de seguimiento de los procesos y los resultados, mismos que se pueden aplicar para la consecución de resultados. Por consiguiente, la GpRD hace énfasis en la medición y seguimiento de los resultados gubernamentales, ya que esta presupone, como proceso general de la gestión, la medición, la retroalimentación y la toma de decisiones; colocando a la medición y al seguimiento de la acción gubernamental, en el centro de la discusión como factor indispensable del proceso de gestión.

Ahora bien, evaluar una política pública es un proceso de investigación interdisciplinario, donde se reflexiona acerca de las intervenciones gubernamentales, generando así la emisión de un juicio de valor al respecto y la formulación de recomendaciones de mejora sobre dichas intervenciones, todo esto en términos de eficiencia, eficacia y efectividad. Así pues, las evaluaciones son procesos permanentes de aprendizaje que generan mejoras en el sector público. De esta forma, los propósitos de las evaluaciones son proporcionar retroalimentación de la política evaluada, consolidar saberes en los hacedores de políticas y generar avances en la rendición de cuentas del sector público.

En este sentido, las evaluaciones nacen de la necesidad del sector público de encontrar mejores maneras de gestionarse, por lo tanto, evaluar presupone revisar qué se está haciendo, cómo se está haciendo y para qué se hace. Empero, ni toda la evidencia surge a partir de evaluaciones, ni toda evaluación genera evidencia para las políticas. Es por ello, que las

evaluaciones sirven para ilustrar las decisiones del sector público, y consigo estudiarlo y comprenderlo; así pues, sus usos son la expansión del conocimiento sobre el sector público, la comprensión de las problemáticas que este pretende gestionar, el apoyo en la resolución de dichas problemáticas, la racionalización de la toma de decisión y fungir como ejercicios intelectuales del funcionamiento del aparato del sector público.

Por otro lado, las evaluaciones y sus resultados se encuentran sumergidos en la arena política, donde compiten por la atención en el proceso de toma de decisión. Por lo tanto, las evaluaciones presentan restricciones o dificultades, tanto políticas como organizativas, para poder producir resultados que sean efectivamente usados. En la vida diaria, terminan siendo más importante las interacciones políticas que las evidencias presentadas por las evaluaciones. A pesar, de que las evaluaciones deberían servir para facilitar la generación de mejoras en la gestión del sector público, y que evaluar el desempeño gubernamental se ha convertido en una moda (por la búsqueda de los actores políticos de legitimar su acción mediante la demostración de resultados concretos), resulta rara la utilización de los resultados de las evaluaciones en las demás fases del proceso de políticas públicas. De allí, que las evaluaciones terminan siendo un proceso costoso y complicado que al final de cuentas raramente es utilizado para la finalidad que fue pensada.

Del análisis realizado a lo largo de este capítulo, nos queda como conclusión general, que los procesos de evaluación de políticas públicas forman parte del proceso de modernización del sector público. No obstante, queda el cuestionamiento sobre si los procesos de evaluación del desempeño, y en especial la evaluación de políticas y programas públicos, representan realmente un avance respecto a la modernización del sector público. Cómo se ha podido verificar, los usos que puede tener una evaluación y el desarrollo de todo

un sistema de información sobre el desempeño gubernamental son rotundamente de gran valor a la hora de plantear la implementación de una gestión pública con mayor nivel de eficiencia, eficacia y efectividad. Empero, también se ha destacado que las evaluaciones y los sistemas de evaluación y de seguimiento, no producen, intrínsecamente, impactos ni afectación alguna respecto a los resultados del aparato gubernamental, por lo que, es necesario estudiar el tipo de avances que han sido obtenidos en la materia y, consigo, pensar en cómo implementar sistemas que tengan mayor grado de afectación al aparato gubernamental.

CAPÍTULO 3

Estado de la cuestión: institucionalización del sistema de evaluación en México

El presente capítulo, tiene la finalidad de exhibir el contexto de la región de América latina en materia de evaluación, específicamente con sus sistemas de evaluación, para finalmente aterrizar al contexto mexicano. Referente al análisis de América latina, se parte del proceso de modernización del sector público en la región y se finaliza con una aproximación a los sistemas de evaluaciones de los países que la componen. Sobre el caso mexicano, se retoma el análisis de la modernización de su sector público, se ahonda sobre su sistema de evaluación y se termina con las implicaciones del sistema de evaluación mexicano.

4.1 América Latina

En esta sección se muestra una aproximación de cómo se da el proceso de modernización de la administración pública en la región de América latina, además, se presenta el avance de la región en este proceso, teniendo como enfoque las reformas realizadas bajo la perspectiva de la GpRD. Posteriormente, se finaliza el apartado con la exhibición, a grandes rasgos, del avance que tiene América Latina en temas de sus seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas.

4.1.1 Modernización del sector público en América Latina: procesos y resultados de las reformas estatales

Hay que comenzar indicando, que el homólogo al Estado de bienestar en la región de América Latina no fue similar al implementado en los países desarrollados, ya que el Estado

de bienestar latinoamericano nace como respuesta al intervencionismo estadounidense. En la región de América latina, se tenía la preocupación que EUA se apropiara de los medios de producción locales de la zona y se tenía, además, preocupación en el desarrollo de sus estructuras económicas. De allí, que nace un Estado fuerte y ubicuo que pudiera proteger los medios de producción locales y, que consigo, fungiera como rector de la mayoría de las actividades que se desarrollaran en los países de la región (Portilla Marcial, 2005)

Sin embargo, a inicios de la década de los años 80, existió un radical incremento en la deuda externa de los países de la región, lo que generó la restricción de financiamiento internacional para los países latinoamericanos y, por consiguiente, el agotamiento del Estado por su ineficiente forma de actuar y la tendencia de este a provocar grandes tasas de inflación (Moreno-Brid et al, 2004). Así pues, en la región de América Latina, para la década de los años 80, comienza un proceso de reestructuración estatal, resultado de la crisis de la deuda externa y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones de la región (BID, 2012).

Es entonces, que el Estado benefactor en América Latina llega a su fin a partir de la década de los años 80, principalmente por la crisis económica, la caída del precio del petróleo, los niveles altos de corrupción en los países, el alto costo del aparato gubernamental y el gran endeudamiento de la zona. Comenzando así, un nuevo paradigma administrativo para el sector público latinoamericano, influenciado por los postulados de la nueva gestión pública, el cual posee principios antagónicos al modelo burocrático de compromiso social. Lo que supuso, dejar a un lado la retórica revolucionaria en la región y enfocarse en el saneamiento del sector público (primacía de lo administrativo sobre la política) (Valdez Zepeda, 2019).

Cabe destacar, que en la región de América Latina ningún país completó en su totalidad la consolidación del modelo weberiano burocrático del sector público, ni la profesionalización de su aparato administrativo. Lo que significa, que el contexto latinoamericano es completamente diferente al de los países desarrollados, quienes desarrollaron y establecieron los postulados y principios de la nueva gestión pública (BID, 2012). En este contexto, algunas de las características de las realidades de los países latinoamericanos, antes de las reformas estatales, eran: la fuerte fragmentación interna de los países y la aguda desigualdad social existente en su población. Indudablemente, antes de la década de los años 80 hubo algunos procesos de reforma en la zona, sin embargo, estos no presentaron un cambio profundo en la situación del sector público. De allí, que las reformas emanadas a partir de la década de los años 80 representan un hito en la región (Ramírez Brouchoud, 2009)

Ciertamente, el periodo de la década de los años 80 y 90, América latina se caracteriza por la necesidad de establecer un cambio integral en la economía de cada país, así como en su aparato gubernamental. habiendo entonces, en este periodo de tiempo, un proceso de consolidación institucional (ajustes estructurales, estabilización macroeconómica e incluso consolidación democrática), donde se pasó de un modelo económico mercantilista tradicional a uno de mercados abiertos y competitivos (Guevara Baltazar et al, 2010)

Por consiguiente, para el año de 1989 el instituto de economía internacional celebró una reunión en la ciudad de Washington, donde se reunieron ministros de economía de los países latinoamericanos, representantes de organismos internacionales de desarrollo y representantes del gobierno de EUA, con la finalidad de definir y estructurar lo que se denomina reformas de la política económica o reformas estatales. De esta forma, para

principios de los años 90 comenzaron a aplicarse reformas macroeconómicas radicales en la región, las cuales buscaban aumentar la competitividad de América Latina (Moreno-Brid et al, 2004)

Tal como lo indica Ramírez Brouchoud (2009), el consenso de Washington representa la imposición de cambios estructurales que permiten regular la situación macroeconómica de la zona de América Latina, para así asegurar el pago de la deuda en un futuro, formulando directrices de política económica para los países latinoamericanos. Los países latinoamericanos se encontraban fuertemente endeudados tanto con agencias internacionales de desarrollo como con países desarrollados. En este marco, las recomendaciones para la reforma de la política económica germinadas en el consenso de Washington, según Moreno-Brid et al (2004), son:

- 1) Poseer un déficit operativo por debajo de los 2 puntos porcentuales del PIB
- 2) Eliminación de los subsidios
- 3) Incremento del ingreso fiscal
- 4) Liberalizar la tasa de intereses
- 5) Mudar a un régimen flexible de tipo de cambio
- 6) Liberalizar el comercio exterior
- 7) Liberalizar los flujos de inversiones extranjera
- 8) Privatización de empresas paraestatales
- 9) Promoción de la competitividad interna
- 10) Garantizar los derechos de propiedad al nivel de los EUA

Bajo este orden de ideas, se puede percibir que esta oleada de reformas se orientó a tratar las cuestiones del mercado, donde la estabilización de la economía era su principal objetivo. No obstante, en este conjunto de reformas no se contemplaron cuestiones sociales que afectaban a la población de cada país en la región (CLAD, 1999). Por lo que, los principales resultados que se tuvieron con la implementación de dichas reformas fueron: tendencia de descenso de la tasa de inflación en los países latinoamericanos, reducción del déficit fiscal, crecimiento económico del 3.3% en la región, incremento en las exportaciones y penetración masiva de importaciones. A pesar de esto, no se logró posicionar a los países de América latina en el mismo nivel de desarrollo de EUA, ni tampoco se logró acortar las brechas en los ingresos entre estos (Moreno-Brid et al, 2004).

Ante esta situación, referente al desarrollo social en América Latina no se observan mejoras significativas, incluso, se puede distinguir un aumento en el porcentaje de población en situación de vulnerabilidad (el 43.9% de la población se encontraba en situación de pobreza y 19.4 % en pobreza extrema), una alta concentración de los ingresos (muy pocos poseían la gran parte del ingreso), la falta de empleo pleno y crecientes procesos de migración. Denotando así, el fracaso de las reformas propuestas por el consenso de Washington, este se puede atribuir a la forma en la que se aplicaron las políticas económicas en los procesos de reforma (fallos de diseño), ya que tenían una visión incompleta, puesto que no se consideró la parte del desarrollo social y se hizo únicamente énfasis en componentes macroeconómicos, teniendo fallas en la distribución de la riqueza, la generación de empleo pleno y condiciones sociales de la población en general (Moreno-Brid et al, 2004).

Si bien es cierto que las reformas emanadas del consenso de Washington lograron estabilizar la macroeconomía de la región de América Latina (disminución de la inflación y el auge en la exportación), no se generó un verdadero desarrollo económico ni social que pudiera reducir el desempleo y la pobreza de la zona. De esta forma, resulta necesario la implementación de nuevas generaciones de reformas estatales que permitan mitigar dichas situaciones, donde el énfasis se ponga en el desarrollo sostenible y se contemplen las particularidades de cada país (Moreno-Brid et al, 2004).

Es por ello, que las reformas posteriores (conocidas como reformas de segunda generación) prevén la racionalidad funcional y organizativa del aparato estatal, teniendo como principal objetivo mejorar la gobernabilidad de los países latinoamericanos mediante el fortalecimiento institucional. Pasando así, de un enfoque de “menos Estado” a uno de “un mejor Estado”, teniendo como principales componentes la eficiencia, eficacia, efectividad, equidad y transparencia del Estado. Dentro de las principales modificaciones propuestas en la segunda generación de reformas estatales, se observan la reestructuración de la gestión pública, la renovación del sistema judicial, segunda fase de privatización de empresas públicas y la reestructuración en la relación de los gobiernos nacionales y los gobiernos locales (Ramírez Brouchoud, 2009)

Siendo así las cosas, las reformas del Estado en los países latinoamericanos se condicionan al contexto de estos, por lo que surge la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD), como modelo teórico y práctico, para que los países en desarrollo pudieran alcanzar el nivel de progreso de los países desarrollados (BID, 2012), tener un mayor grado de racionalización de estructuras y procesos del sector público y gestionar las exigencias de eficacia, efectividad y equidad en la satisfacción de necesidades y demandas de los

ciudadanos (Guevara Baltazar et al, 2010). Por consiguiente, queda claro que el Estado, contrario a lo que se creía en un inicio, continúa siendo un actor fundamental para el desarrollo político, económico y social para la región de América Latina (CLAD, 1999).

4.1.2 Seguimiento y evaluación de programas y políticas públicas en América Latina: institucionalización y usos de los sistemas de evaluación

Respecto a los avances en la modernización del sector público de la región de América latina, el BID (2012), de acuerdo con cifras del índice del Sistema de Evaluación PRODEV/SEP, señala que América Latina posee 1.9 sobre 5 puntos en la medición del avance de la GpRD, situando a la región en el nivel medio ($1.5 < x < 3$) lo que presupone que la región se encuentra en fase inicial. En la zona, Brasil, Chile, Colombia y México sobresalen por un nivel alto de avance ($x > 3$) y 25 países de la región se encuentran en un nivel medio; lo que evidencia que existe un desarrollo desigual en la región en torno al enfoque de GpRD, teniendo la planificación para resultados como pilar más avanzado y al monitoreo y evaluación como el segundo menos desarrollado.

A partir de la oleada de reformas estatales en los países de América Latina de la década de los años 80, la evaluación del desempeño gubernamental tomó protagonismo, puesto que la evaluación de la actividad gubernamental resulta una pieza clave respecto con la modernización y mejora del sector público. Así, la evaluación y el seguimiento en la región se ha transformado en un proceso social con un alto grado de complejidad, lo que da como resultado la formulación de sistemas nacionales de evaluación (Nazarena Amaya, 2016).

Se observa, que en la región de América Latina existe normativa jurídica aplicable que regula los procesos de seguimiento y evaluación de la intervención pública, teniendo en la reglamentación de cada uno de los países de la zona (leyes) funciones definidas y específicas sobre el proceso de evaluación del desempeño. Igualmente, se puede distinguir que el uso del seguimiento y evaluación cambia de un país a otro, de allí, que la medición del desempeño se utiliza en algunos casos para el proceso de presupuestación de la gestión pública y, en otros casos, para el seguimiento de los planes nacionales de desarrollo de los países (CEPAL, 2018).

Aunque en la región de América Latina existe reglamentación y procesos de seguimiento y evaluación de la actividad del sector público, esta zona, como es de esperarse, no está completamente homologada, puesto que cada país tiene contextos diferentes y particularidades que los distingue de los demás. De allí, que tanto la cantidad y calidad de la reglamentación de la evaluación del desempeño como el uso que se le da a dichos sistemas, cambia de país a país, teniendo desarrollos completamente diferentes (Nazarena Amaya, 2016). En este contexto, destacan países como Chile y Costa Rica por su alta reglamentación al respecto, Bolivia por su poca reglamentación, Perú, Paraguay y Chile por el enfoque del seguimiento y evaluación hacia el proceso de presupuestación, y Colombia, Costa Rica y Ecuador por el enfoque hacia el seguimiento a los planes nacionales de desarrollo (CEPAL, 2018).

Bajo este contexto, se divisa que gran parte de los avances en materia de evaluación del desempeño en la región se encuentran condicionados a expectativas y requerimientos de organismos internacionales de desarrollo y no por necesidades específicas del contexto de los países. Habiendo así, diferentes tendencias, teóricas y prácticas, en los procesos de

evaluación de América Latina, de las cuales se distinguen: tendencias neoliberales para las décadas de los años 80 y 90, enfoques populistas para las décadas de los 2000 y 2010, y una aproximación (mayoritariamente teórica) de una perspectiva integral de la evaluación en el periodo actual (Nazarena Amaya, 2016)

Otro factor importante para contemplar al momento de analizar la región de América Latina, es que ha habido un fuerte desarrollo de la reglamentación del seguimiento y evaluación en los últimos años, donde las funciones de este recaen en un órgano especializado, los cuales tienen ámbitos de aplicación diferenciados entre cada país, que van desde el análisis de la gestión pública respecto al logro de sus objetivos y metas, la evaluación de programas y políticas públicas, la planeación estratégica, hasta procesos de presupuestación base resultados (CEPAL, 2018)

Por lo demás, existe una asociación entre los objetivos nacionales (planes nacionales de desarrollo) y los sistemas de evaluación, específicamente con la evaluación y el seguimiento de programas y políticas públicas. Al mismo tiempo, se observa que los sistemas de evaluación nacionales tienen, en algunos casos, incidencia en la toma de decisiones estratégicas de los programas o políticas evaluadas, sin embargo, no existe un enfoque de control de estos. Finalmente, se distingue la aprehensión del proceso de evaluación como un proceso enfocado en la valoración de los resultados y no en la calidad de los procesos (Nazarena Amaya, 2016)

Asimismo, resalta que las atribuciones de los gobiernos nacionales y subnacionales respecto a los sistemas de seguimiento y evaluación cambian en cada uno de los países de la región. Teniendo así, países donde las atribuciones de cada nivel de gobierno se encuentran especificadas en la normativa aplicable, como es el caso de Paraguay y Perú, y existen países

con grandes ambigüedades sobre las atribuciones y obligaciones de los diferentes niveles de gobierno respecto a los sistemas de seguimiento y evaluación, como es el caso de República Dominicana y Costa Rica (CEPAL, 2018)

En este marco, el caso de Chile y Uruguay resaltan por la exclusividad del gobierno nacional respecto al proceso de seguimiento y evaluación. En el caso de Colombia, Ecuador, Bolivia, Guatemala y Honduras resalta el fortalecimiento e institucionalización del seguimiento y evaluación en los gobiernos regionales y locales. Por otro lado, el caso mexicano resalta por su gran complejidad debido a su estructura federal, ya que, en la normativa aplicable se estipula la necesidad de incluir resultados de evaluaciones para las cuentas presupuestales estatales, pero no se estipula un compromiso como tal con el seguimiento y evaluación de programas públicos. Se debe especificar que la coordinación del proceso de seguimiento y evaluación del desempeño en América Latina es ejecutada, mayoritariamente, por entidades asociadas a la planificación y la hacienda. Empero, algunos países tienden a la alta concentración de funciones en la entidad coordinadora (Chile, Colombia y Costa Rica) mientras que en otros hay una mayor división de funciones (México y Brasil) (CEPAL, 2018).

Así se ha verificado, existe un esfuerzo creciente para institucionalizar sistemas de planificación y presupuestación articulados en la región y el creciente interés de evaluar la calidad del gasto público, teniendo importantes iniciativas de sistemas de seguimiento y evaluación en países como Brasil, Chile, Colombia y México. Pese a esto, únicamente en Chile se utiliza la información de dicho sistema para el proceso de toma de decisión (BID, 2012). Referente a la utilización de los resultados obtenidos del sistema de seguimiento y evaluación, se observa que la utilización de las evaluaciones es un aspecto en el cual no ha

habido grandes avances, utilizando los resultados generalmente para aspectos informativos, dejando de lado su uso en los procesos de toma de decisiones. Además, resalta que pocos países en la región implementan evaluaciones a los planes de gobierno, siendo la evaluación de programas públicos el componente mayor usado (CEPAL, 2018).

En este último punto, existe el debate en la región sobre la importancia de la cultura de evaluación dentro del sector público, específicamente la relación de la evaluación con el fortalecimiento de la implementación de políticas y programas públicos. En este sentido, en la región ha habido un incremento en el gremio de evaluadores, así como de profesionales vinculados a la evaluación y análisis de políticas públicas (Nazarena Amaya, 2016).

Si bien es cierto que ha habido una creciente aceptación de la idiosincrasia de la evaluación en los países de la región de América Latina y que la evaluación no ha dejado de encontrarse en la agenda pública, no se puede indicar que existe un proceso maduro y consolidado de la evaluación dentro de la región (Nazarena Amaya, 2016). Queda claro, que sigue habiendo importantes retos respecto al uso de las evaluaciones en los procesos de toma de decisiones. Al mismo tiempo, se evidencia que el seguimiento y evaluación de programas y políticas públicas a niveles subnacionales, en la región de América Latina, se encuentra en proceso de desarrollo, siendo indudable que existe un importante desafío de coordinación y cooperación dentro de los países para optimizar el proceso de seguimiento y evaluación (CEPAL, 2018).

4.2 Caso mexicano: implementación del sistema de evaluación del desempeño

En este apartado se profundiza el caso de México, exponiendo el proceso de modernización en su sector público, la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño a nivel federal y la institucionalización de las prácticas de evaluación en el país. Finalmente, se aborda el tema de la evaluación de programas y políticas públicas a nivel subnacional, así como la creación de sistemas locales de evaluación.

4.2.1 Modernización del sector público mexicano

El equivalente al Estado de bienestar en México puede ser observado en el periodo posterior a la revolución mexicana, donde nace la percepción de derechos sociales para la población mexicana y la visión de cabida para todos; además, dicho tipo de organización estatal está fuertemente ligado al llamado milagro mexicano, situación generada por el conflicto de la segunda guerra mundial. Después de estos dos eventos se generó un proceso de industrialización en el país y, consigo, la creación de múltiples empresas estatales, siendo estas asociadas con políticas asistencialistas y populistas (Portilla Marcial, 2005).

Ahora bien, el quiebre del Estado de bienestar mexicano se da por influencia de grandes capitalistas que pretendían que el Estado les permitiera más libertades en el ámbito económico. Siendo, EUA uno de los países con mayor influencia para la adopción de la corriente neoliberal como teoría económica y política predominante en el país (por su influencia económica y política en el país). Es entonces, que surge en México, para finales de la década de los años 80, un Estado más excluyente en términos de política de desarrollo

social, comienzan procesos de privatización de empresas públicas y se generan tratados de libre comercio con más de 30 países, donde EUA se posiciona como mayor socio comercial para el país (Portilla Marcial, 2005)

En resumidas cuentas, a comienzos de la década de los años 80, el estado mexicano comienza a sufrir una reducción paulatina en su aparato gubernamental. De este modo, se presenta e implementa en México la modernización del sector público en la década de los años 80, comenzando con la simplificación de los procesos administrativos y la primera oleada de privatización de las empresas públicas. Posteriormente, se esboza un programa de modernización donde se contemplaban los postulados de la NGP, siendo este un esfuerzo más estructurado de modernización, que dio pauta a la instrumentación de mecanismos (SED y PbR) que permiten contribuir a la mejora de la gestión pública (De la Garza Montemayor, et al, 2018)

Hay que resaltar, que la década de los años 80 en México se caracteriza por ser un periodo financieramente inestable, lo que generó la revisión de los alcances, resultados e impactos de las intervenciones del Estado. Por lo tanto, se comienza en México una visión de gestión pública vinculada con la planeación a largo plazo y, especialmente, con la consecución de resultados, creando de esta forma el sistema nacional de planeación democrática en México, donde se presenta un traslado hacia una dinámica de mercado y apertura comercial en el país (F. Tapia, 2013).

Cabe considerar que en el año de 1980 se presenta el plan global de desarrollo, el cual es el primer intento nacional de integración programática, sentando así las bases para el sistema de planeación nacional en México. En el año de 1982, se crea la secretaría de la contraloría general de la federación, la cual tenía como objetivo inspeccionar el ejercicio del

gasto público en México y verificar la congruencia de este respecto con el presupuesto de egresos de la federación. Para el año de 1983, mediante la reforma constitucional de los artículos 25, 26, 27 y 73, es creado el sistema nacional de planeación democrática, además de estipular como obligatorio la realización de planes nacionales de desarrollo.

Referente a la política social de México después de la década de los años 80, se observa la participación de nuevos actores en los mecanismos de atención a las necesidades sociales, lo que presupone la existencia en México de un Estado no obeso, pero tampoco anémico. Empero, este nuevo mecanismo de atención a las necesidades sociales se caracteriza por su exclusión, selectividad y temporalidad, donde sus resultados no fueron favorables para las personas marginadas o con vulnerabilidad en el país, incrementando así la brecha de desigualdad social en la población (Portilla Marcial, 2005).

Por otra parte, para el año del 2006 es publicada la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, donde se erige el SED en México, estableciendo su obligatoriedad en el proceso de programación y presupuestación del gasto público. Por ello, para el año del 2007 inicia en México la implementación del presupuesto base resultados (PbR) con la reforma hacendaria integral, donde la SHCP y SFP son los principales actores, la SHCP se encarga de validar los indicadores estratégicos del desempeño de las organizaciones públicas, teniendo además la responsabilidad de evaluar los resultados del gasto público; y la SFP validando los indicadores de gestión y calidad de los servicios públicos, siendo esta la responsable en cómo las organizaciones gestionan los programas públicos (Takahashi-Hurriaga, 2013).

Sin duda alguna, uno de los principales retos que tiene México es el fortalecimiento de la planeación (estratégica, operativa y participativa) en la gestión pública, ya que la planeación en México no ha podido consolidarse efectivamente. Existen instrumentos de planeación en la gestión pública nacional (PND), sin embargo, hay una desconexión entre la planeación y la ejecución, ya que existe una incongruencia entre los programas públicos, los objetivos y metas nacionales. Además, resulta crucial transformar el enfoque de la evaluación del desempeño, hacia uno orientado en el impacto de la intervención pública en lugar de los procesos, y abonar a la consolidación de sistemas de evaluación efectivos que generen beneficios a los programas y políticas evaluadas (F. Tapia, 2013).

4.2.2 Sistema de evaluación del desempeño de la administración pública federal

La evaluación de la intervención pública en México es un tema reciente que comienza a inicios de los años 2000, si bien es cierto, que existen algunos intentos por evaluar el desempeño en México desde la década de los años 70, estos eran más ejercicios de contabilidad gubernamental que evaluaciones como tal. Hasta inicios de la década de los 2000 se crea y diseña la evaluación de impacto para el programa progreso (siendo esta la primera intervención nacional diseñada con evidencia científica). Además, en este periodo de tiempo también se estipula que todo programa federal que entregara subsidios y transferencias debían normarse con reglas de operación y debían realizar evaluaciones externas (CONEVAL, 2015a).

En el marco de este, se crea en el año del 2001 la auditoría superior de la federación (ASF) y la SFP, las cuales nacen con el objetivo de fiscalizar los recursos públicos y realizar auditorías del desempeño de la administración pública federal. Para el año del 2004, se promulga la LGDS, que norma la evaluación de la política de desarrollo social en el país y, consigo, la creación de CONEVAL (encargado de la evaluación de la política de desarrollo social y la medición de la pobreza). En el año del 2006, surge la LFPRH quien crea el SED, posicionando a la SHCP y la SFP como responsables de verificar los resultados de los programas presupuestarios (CONEVAL, 2015a).

Es conveniente anotar, que CONEVAL participa en 3 distintos momentos o etapas de la política de desarrollo social a nivel federal: 1) en el monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social, generando información (evidencias) de los programas, 2) en el proceso de planeación de la política de desarrollo social, puesto que contribuye con la información de las evaluaciones e información de las carencias sociales que se deben de considerar a la hora de diseñar las estrategias y políticas de desarrollo social y 3) en el proceso de retroalimentación de la política de desarrollo social, puesto que identifica las áreas de oportunidad en los programas e intervenciones públicas, los cuales se convierten en compromisos de mejora de los programas evaluados (CONEVAL, 2015a). Ciertamente, la evaluación en México recibió un impulso importante con la creación de CONEVAL, el cual, al principio, poseía la facultad de hacerse cargo de la evaluación de la política social en México, su objetivo principal era revisar periódicamente los programas sociales para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, retroalimentarlos o suspenderlos total o parcialmente (Acosta, 2010).

Es conveniente anotar, que en el año del 2005 son modificadas las responsabilidades de CONEVAL, por lo que su objetivo ahora sería normar y coordinar la evaluación de la política social en México; y para el año del 2006 se establece que CONEVAL será el encargado de coordinar la evaluación, pero la SHCP y la SFP serán las organizaciones encargadas de la implementación de dichas evaluaciones, por lo cual, nace el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y consigo la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) (Acosta, 2010; Orozco y Martínez, 2018).

En atención a lo planteado, como marco normativo en materia de evaluación en México, se puede observar que la constitución política de México en su artículo 134 establece que los recursos públicos de la federación, entidades federativas y demás demarcaciones territoriales del país tienen que ser gestionados de manera eficaz, eficiente, económica, transparente y honradamente, por lo que deben ser evaluados los resultados de la ejecución del gasto público. Asimismo, el artículo 26 establece que CONEVAL será el órgano encargado de la medición de la pobreza y la evaluación de la política de desarrollo social (CPEUM, 1917). En este orden, la Ley general de contabilidad Gubernamental (LGCG) señala que la información de presupuestación y programación deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño, además de incluir dichos resultados en la elaboración del presupuesto (PbR) (LGCG, 2018). Ahora bien, la LFPRH establece que la evaluación del desempeño se realizará midiendo el cumplimiento de los objetivos y metas, mediante indicadores estratégicos y de gestión (LFPRH, 2020)

Importa resaltar que existen criterios homogéneos para la elaboración de indicadores del desempeño de la política de desarrollo social (utilización de la MML para el diseño de los programas sociales y la creación de sus indicadores) y que se ha reforzado el uso de

evidencia científica (diagnósticos) para la definición de las problemáticas sociales (CONEVAL, 2015a). En adhesión, se puede observar que México posee reglamentación clara y robusta en el tema en materia de normativa sobre monitoreo y evaluación. De igual forma, existe en el país una estructura metodológica sistémica, objetiva, confiable y comprensiva para la realización de evaluaciones, así como mecanismos de fomento al uso de las evaluaciones y transparencia en los resultados de estas. No obstante, como principales retos en materia de evaluación, se tienen a el seguimiento y la evaluación del PND, el uso de los resultados de las evaluaciones, la actualización y revisión continua de las MIR, la expansión de la oferta de los evaluadores y la consolidación de sistemas de evaluación en las entidades federativas y municipios (González Arreola, 2013).

4.2.3 Implicaciones de los sistemas de evaluación en México

El SED es un instrumento de seguimiento y evaluación de los objetivos y metas de los programas presupuestarios de la administración pública federal, teniendo como bases indicadores del desempeño (los cuales se encuentran en la MIR de los programas). Habida cuenta, el SED es el elemento más relevante en el PbR, puesto que es una herramienta que genera información del desempeño, que se utiliza en el proceso presupuestario y procesos decisorios respecto a los recursos e intervenciones públicas (Takahashi-Hurriaga, 2013).

Por otro lado, el sistema de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social es una herramienta que proporciona información (evidencias), la cual puede ser utilizada para mejorar las intervenciones públicas, además respalda la rendición de cuentas puesto que expone si han existido mejoras en las intervenciones gubernamentales y si estas

intervenciones han generado una mejora en la condición de vida de la población. Es significativo resaltar, que la importancia del sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales radica en la utilización de la información de los resultados de las evaluaciones, para mejorar los programas evaluados, mejorar el proceso de toma de decisión orientándolo a los resultados y el fortalecimiento de la rendición de cuentas del actuar público (CONEVAL, 2015b).

Si bien es cierto, que CONEVAL genera una gran cantidad de información (evidencias) sobre los programas sociales de la administración pública federal, a través del seguimiento y evaluación de estos, México tiene el reto de seguir avanzando en la consolidación de la utilización de los hallazgos de las evaluaciones. En México es necesaria la construcción de mejores mecanismos e insumos de planeación y se necesita la creación, institucionalización y consolidación de sistemas de evaluación a nivel subnacional (CONEVAL, 2015a). En este sentido, es necesaria una reingeniería completa del sector público mexicano, así como de sus sistemas de evaluación, para así eliminar duplicidad de programas y diseñar programas integrales que generen mejores resultados e impactos (Gala Palacios, 2013).

Aunado a lo anterior, se debe puntualizar que la gran cantidad de información del desempeño del sector público en México, generada por el SED, no ha sido aprovechada plenamente por los diferentes actores del sector público y usuarios en general, puesto que el vínculo entre los hallazgos de las evaluaciones, el proceso de toma de decisión, el proceso presupuestario y la planeación estratégica sigue siendo limitado. Cabe resaltar, que el ámbito federal en México tiene mayor avance y logros en el vínculo antes mencionado, siendo el

ámbito subnacional el que presenta mayores retos, puesto que ha habido avances importantes en lo local pero desfasados con el ámbito federal (Dussauge Laguna, 2017).

4.3 Conclusiones del capítulo

Como se ha podido vislumbrar en las líneas del presente capítulo, al hablar de modernización del aparato Estatal de la región latinoamericana, es fundamental contemplar los sistemas y procesos de evaluación y seguimiento a las acciones gubernamentales. También se ha podido apreciar que, si bien es cierto que se cuenta con estructuras normativas para dichos sistemas y procesos, estos no son suficientes, habiendo abismos que no permiten el máximo aprovechamiento de estos. Además, se ha podido entrever que los sistemas actuales cuentan con grandes áreas de mejora en sus prácticas y sobre todo en la utilización de estos como herramientas de mejora.

A manera de resumen, debemos retomar la idea que el contexto Latinoamericano es diferente al de los países desarrollados, por lo tanto, al hablar de la formación y posteriormente del desmantelamiento del estado de bienestar, se debe considerar que no son las mismas circunstancias, características ni la misma historia la que se ha experimentado en la región de América latina con la de los países europeos. El equivalente al Estado de bienestar en Latinoamérica nace como una respuesta a la amenaza del creciente poderío estadounidense y la aparición de ideales revolucionarios en la zona. Su quiebre, por otro lado, se da principalmente por la crisis de la deuda externa, la corrupción de los gobiernos y la caída del precio del petróleo; caso diferente al experimentado en la región europea y estadounidense. Cuando se dio este quiebre de paradigma se tuvo que abandonar la

idiosincrasia revolucionaria de la región para comenzar con un saneamiento del aparato gubernamental.

En este marco, en la década de los años 80 y 90, América Latina atravesó un proceso de consolidación institucional (ajustes estructurales), la estabilización macroeconómica y la consolidación democrática. Así pues, en el año de 1989 se da la convención de Washington, donde se reunieron los representantes de los países latinoamericanos, representantes de los organismos internacionales del desarrollo y los EUA, con la finalidad de imponer reformas de la política económica de los países latinoamericanos y así asegurar el pago de sus deudas.

En esta primera generación de reformas se contemplaron solo aspectos macroeconómicos y se pasaron por alto aspectos sociales, lo cual generó que no funcionara del todo estas estrategias. Posteriormente, se da un nuevo conjunto de reformas (reformas de segunda generación) donde se tenía como objetivo principal mejorar la gobernabilidad de la zona. Es entonces que aparece lo que se denomina GpRD, como una adaptación de los postulados de la NGP para la región de América latina, donde el Estado continúa siendo un actor fundamental para el desarrollo político, económico y social de la región.

A partir de este conjunto de reformas, la evaluación toma protagonismo como pieza clave para la modernización del sector público de América latina, generando así un conjunto de sistemas y procesos de evaluación en los países latinoamericanos. Ahora bien, a pesar de que existen organismos y procesos evaluativos en la zona, no se puede indicar que existe un proceso maduro y consolidado de la evaluación, resaltando como una de sus principales deficiencias la nula utilización de las evaluaciones en los procesos de toma de decisiones.

Bajo este orden de ideas, México sobresale como uno de los países con mayor índice de desarrollo en la implementación de la GpRD en la región de América Latina, a partir de la creación del sistema nacional de planeación democrática, la instauración de CONEVAL, la formación del SED y la implementación del PbR. Sin embargo, México sigue presentando desconexión entre la planeación y la ejecución de la intervención pública, por lo que tiene el reto de seguir avanzando en la consolidación de la utilización de los hallazgos de las evaluaciones y la creación, institucionalización y consolidación de sistemas de evaluación a nivel subnacional.

CAPÍTULO 4

Resultados de la investigación: análisis de las prácticas y los usos de las evaluaciones a programas públicos del gobierno del estado de Guanajuato

En este capítulo se presenta los resultados obtenidos en la investigación; se parte de la explicación de la estructura metodológica y los sujetos de estudio; posteriormente se exhiben los resultados de la categoría de análisis de la institucionalización, donde se analizan las subcategorías de la formación, el funcionamiento y la configuración del sistema de evaluación; finalmente, se presenta la categoría de análisis de los usos de las evaluaciones, donde se estudian las subcategorías de la utilización instrumental, conceptual, simbólica y las consecuencias.

5.1 Estructura metodológica de la investigación y los sujetos de estudio

La investigación se centra en dos categorías de análisis, la institucionalización del sistema de evaluación del estado de Guanajuato y la utilización de las evaluaciones realizadas a los programas del gobierno del estado de Guanajuato, teniendo así un total de siete subcategorías de análisis [véase figura 3].

La investigación comienza con el análisis de la categoría de la institucionalización, lo que permite la comprensión de la estructura de la política de evaluación en la entidad y cuáles y como son los procesos institucionales para la implementación de esta. A partir de este análisis es que se comienza a obtener el entendimiento de cuáles son las prioridades de la entidad en temas de evaluación y el cómo es que se ejecutan las evaluaciones de los programas de la entidad.

Como segundo momento del análisis se estudian los usos que se les dan a los resultados de las evaluaciones de los programas del gobierno del estado de Guanajuato, lo

que permite comprender el objetivo e intencionalidad del gobierno del estado a realizar evaluaciones de sus programas y la utilidad que se obtiene a partir de evaluar los programas estatales, así como de los recursos presupuestales invertidos en esto. Es entonces que se empieza a vislumbrar la relevancia y pertinencia que tiene el proceso de evaluación respecto a las políticas y programas públicos del gobierno del estado de Guanajuato.

Figura 3 “Estructura metodológica del análisis del sistema de evaluación del estado de Guanajuato”



Fuente: Elaboración propia

Como parte del trabajo de campo se realizaron una serie de entrevistas tanto a expertos en la materia de evaluación como a funcionarios públicos del gobierno del estado de Guanajuato inmersos en la política de evaluación de la entidad. Respecto a las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos, se hizo la solicitud de entrevista vía correo electrónico a la directora de evaluación de IPLANEG, al director de evaluación de SEDESHU y a la directora general de presupuesto de la secretaría de finanzas, se obtuvo respuesta de cada una de las direcciones, donde manifestaron la aceptación a la solicitud de entrevista, la directora de evaluación de IPLANEG atendió personalmente la entrevista, el director de evaluación de SEDESHU designó a alguien de su equipo para que atendiera la entrevista y la directora general de presupuesto de la secretaría de finanzas designó al coordinador de monitoreo y seguimiento presupuestal para atender la entrevista [véase tabla 1].

Tabla 1 "funcionarios públicos entrevistado"

Dependencia	Puesto	Observaciones
IPLANEG	Directora de evaluación	Alta disponibilidad en cooperar en el trabajo de investigación, pronta respuesta a la solicitud de la entrevista y atención personal a la entrevista
SEDESHU	Jefe de desarrollo estratégico para la evaluación	Respuesta tardía a la solicitud de la entrevista y el día de la entrevista al director le surgió un imprevisto y designo a alguien más atender la entrevista

SEFIA	Coordinador de monitoreo y seguimiento	Alta disponibilidad en cooperar en el trabajo de investigación, pronta respuesta a la solicitud de la entrevista y designación de la directora al responsable en atender la entrevista desde el comienzo
-------	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas

Ahora bien, respecto a las entrevistas realizadas a expertos, se realizó una invitación abierta a los miembros de la Academia Nacional de Evaluadores de México (Aceval) para participar en el trabajo de investigación, mediante la ejecución de una entrevista en calidad de expertos en el tema de evaluación a programas y políticas públicas, de la cual se obtuvo la participación de seis personas expertas en la materia [véase tabla 2].

Tabla 2 "Expertos entrevistados"

Seudónimo	Estudios	Experiencia
A	Maestría en administración y políticas publicas	Auditor gubernamental del desempeño
B	Maestría en finanzas con especialización en evaluación de proyectos	Directora de evaluación; evaluaciones en los tres niveles de gobierno

C	Licenciado en ciencia política y administración pública	Director de área en la auditoría superior de la federación
D	Maestría en alta dirección de gobierno y políticas públicas	director de planeación estratégica en la secretaria de finanzas de Tamaulipas
E	Maestría en gobierno y asuntos públicos	Dirección de evaluación del CONEVAL, evaluador

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas

Por otro lado, el trabajo de revisión documental o trabajo de gabinete se realizó en dos fases o momentos, la primera enfocada en obtener información disponible en los portales oficiales de internet del gobierno del estado de Guanajuato (IPLANEG, SEDESHU y FINANZAS), donde se obtuvo la normativa aplicable en el tema y los reportes finales de las evaluaciones realizadas en la entidad. La segunda fase del trabajo de revisión documental se enfocó a solicitar una serie de documentación pertinente para la realización de la investigación (siendo las licitaciones y las asignaciones de los ganadores la información con mayor peso para el análisis), dicha solicitud se hizo por la plataforma de transparencia y acceso a la información [véase tabla 3].

Tabla 3 "Documentos proporcionados por transparencia"

Documento	IPLANEG	SEDESHU	Observaciones
Organigrama oficial de SEDESHU e IPLANEG	Si	Si	SEDESHU proporciono un <i>link</i> donde se podía descargar
Convocatorias para la evaluación de programas estatales en el periodo del 2017 al 2020	Si	Si	SEDESHU no proporcionó la convocatoria para el 2019
Presupuestos ejecutados para las evaluaciones a programas estatales en el periodo del 2017 al 2020	Si	Si	Ambos proporcionaron unas tablas de los montos
Criterios para la designación del presupuesto para la evaluación de programas estatales	No	Si	IPLANEG comento que no tienen competencia para establecer dichos criterios
Licitaciones (las propuestas técnicas y económicas de todos los participantes) de las evaluaciones de programas estatales en el periodo del 2017 al 2020	No	Si	SEDESHU proporciono propuestas técnicas para cada periodo

Oficio de asignación de las y los ganadores de las licitaciones de 2017 a 2020 donde se especifique las razones por las cuales resultó ganador/a	Si	Si	IPLANEG proporciono unas tablitas comparativas de los puntajes de las propuestas técnicas recibidas
Curriculums de las y los licitantes y Comprobantes de experiencia de las empresas evaluadoras de programas estatales en el periodo del 2017 al 2020	No	Sí	IPLANEG proporciono unos curriculums, pero de otras empresas
Curriculums del personal de las direcciones de evaluación de IPLANEG y SEDESHU	Si	*	Ni IPLANEG ni SEDESHU proporcionaron la totalidad de los curriculums de los puestos estipulados en el organigrama; SEDESHU proporciono un <i>link</i> donde se podían consultar los curriculums
Informes finales de las evaluaciones realizadas a programas estatales en el periodo del 2017 al 2020	Si	Si	SEDESHU proporciono un <i>link</i> donde se podían descargar cada informe

Agendas de mejor de los programas evaluados	Si	Si	Ambas organizaciones proporcionaron unas tablas de las acciones realizadas a partir de los resultados
---	----	----	---

Fuente: Elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de transparencia

5.2 Institucionalización del sistema de evaluación del estado de Guanajuato

En este apartado se describe la política de evaluación del estado de Guanajuato, teniendo como punto de partida las prácticas evaluativas realizadas y los procedimientos para la evaluación en la entidad. Como primer momento se analiza la formación del sistema de evaluación, desde una perspectiva normativa y un bosquejo histórico, para después abordar la configuración de este y posteriormente, detallar el proceso de evaluación de la entidad y su funcionamiento.

5.2.1 Formación del sistema de evaluación: estímulos y acciones para la instauración

Si bien es cierto, que el sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato tiene poco de haber sido constituido (en el 2017), las prácticas evaluativas han tenido un periodo largo de implementación en la entidad; en este sentido la dirección de evaluación de IPLANEG (DE-IPLANEG), la dirección de evaluación de SEDESHU (DE-SEDESHU), así como la dirección general de presupuesto de la secretaría de finanzas (DP-FINANZAS) concordaron, en las entrevistas realizadas a representantes de cada una de ellas, que las primeras evaluaciones realizadas en la entidad se efectuaron a programas sociales bajo la dirección de SEDESHU, esto debido a un requerimiento desde la federación y un constante impulso de CONEVAL respecto al tema, además, estipularon que las primeras evaluaciones implementadas fueron relacionadas a los fondos federales, esto como requisito para la obtención de estos.

Aunado a esto, la DP-FINANZAS exteriorizó que la creación del sistema de evaluación del desempeño (SED) y el sistema de evaluación del estado de Guanajuato (SEE), así como el inicio en la implementación de evaluaciones a programas estatales, se da en la entidad debido a una sinergia política, puesto que para el 2012 el gobierno federal estaba bajo la dirección del PAN [partido hegemónico en la entidad] mismo que impulsó todo el andamiaje para la creación del SED nacional y lo relativo a las prácticas del buen gobierno, de allí que en Guanajuato se secundara esta propuesta y se comenzaran a realizar esfuerzos para la implementación de evaluaciones y la creación del SED del gobierno del estado de Guanajuato.

En el 2012 estaba en la federación un gobierno del PAN y aquí en el estado un gobierno también del PAN, entonces hay una sinergia para echar a andar el SED y el SEE. La evaluación de programas y políticas nace y se impulsa por y desde la federación, se hace una modificación normativa, entonces en el estado de Guanajuato, hacia el 2014, es que se echa a andar todo el SED

(DP-FINANZAS)

Asimismo, la DE-SEDESHU expuso que la necesidad de realizar evaluaciones surgió por un cambio de la normativa de la ley de planeación y la ley de desarrollo social del estado, donde se facultó a la secretaría para poder evaluar y dar seguimiento a los programas sociales estatales, teniendo un asesoramiento de CONEVAL para trasladar los esfuerzos nacionales al ámbito local. De esta forma surgieron como principales interrogantes en la entidad: ¿Qué tan efectivas, o no, son las acciones de gobierno? y ¿Lo que se hace con el presupuesto público sirve para algo? A partir de estas interrogantes se manifestó la iniciativa por medir los programas para observar si lo que se está haciendo está teniendo los resultados que debería tener

Ciertamente, como puntualizó la DE-IPLANEG, la evaluación a los programas estatales del gobierno de Guanajuato se realizaba bajo la condición de obligatoriedad, siendo un mandato que se tenía que atender, y no una práctica de iniciativa propia que representara un cambio cultural en la administración pública. Es entonces que IPLANEG, según comentó la DP-FINANZAS, redirecciona el tema de evaluación y hace la propuesta de formular el sistema de evaluación estatal (SEE), a modo de fortalecer la práctica evaluativa en la entidad y así encausar a los diferentes sistemas de evaluación hacia un mismo camino.

Es a partir del 2015, según explicó la DE-IPLANEG, que se realizan dos diagnósticos por parte del banco mundial al estado de Guanajuato: el primero sobre la transparencia en el estado, en el cual sobresalió la evaluación y el monitoreo como una de las variables de análisis, donde se marcan algunas áreas de oportunidad sobre el desarrollo de un sistema fortalecido de evaluación. El segundo donde se solicitó un análisis más detallado del monitoreo y evaluación en el estado, donde algunos de los resultados exhibieron esfuerzos aislados que tenían algunas organizaciones en el tema, la duplicidad de evaluaciones a los mismos programas, la falta de documentación en el tema y la inexistencia de mecanismos formales de evaluación. Así pues, la principal recomendación fue establecer formalmente un sistema de evaluación en el estado, sugiriendo que se instalara en el IPLANEG (por sus atribuciones y funciones); es entonces que comienzan los esfuerzos por desarrollar el SEE.

De esta manera, se comienzan a realizar una serie de 3 mesas de trabajo, según comentó la DE-IPLANEG, para definir las acciones a realizar para formular dicho sistema, principalmente se trabajó en la modificación a la normativa aplicable, el establecimiento de las metodologías bases para la implementación de los procesos evaluativos y la delimitación de la participación y atribuciones de cada una de las dependencias involucradas, así como la creación de las bases para la agenda de evaluación. Es entonces que para el año del 2017 surge el decreto gubernativo número 189 por el cual se crea el SEE.

Por las razones expresadas se puede inferir que la formación e institucionalización del sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato se da por un impulso de lo político, al estar la administración federal y estatal bajo el mando del mismo partido político (PAN) es que se comienza a trabajar en conjunto con la federación e inicia la adaptación del nuevo paradigma administrativo a lo local (GpR). Además, se puede observar la

disponibilidad de la entidad al inicio para adaptarse a dicho mandato de la federación y comenzar a realizar evaluaciones en la entidad y consigo comenzar la formulación de estructuras institucionales (normativa) para la evaluación. Esto puede explicar porque Guanajuato desde un inicio se posicionó como pionera a nivel nacional y porque se ha posicionado como de las entidades con mayor avance en el tema.

5.2.2 Configuración del sistema de evaluación: política de evaluación del estado de Guanajuato

El gobierno del estado de Guanajuato posee un comité de gestión para resultados, el cual es un organismo técnico del poder ejecutivo cuyo objetivo es la coordinación del ciclo presupuestario mediante la metodología de marco lógico (MML), la aplicación del presupuesto base resultados (PbR) y la operación del SED. Como integrantes de dicho comité se encuentran la SFIA, el IPLANEG, la secretaría de transparencia y rendición de cuentas (STRC) y la jefatura de gabinete del poder ejecutivo. Además, en la ley para el ejercicio y control de los recursos públicos del estado de Guanajuato (LECRP) se establece que el poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial, los organismos autónomos y los municipios del estado de Guanajuato deberán diseñar, administrar y operar un SED; para el caso del poder ejecutivo, la SFIA será la encargada de dicho sistema (LECRP, 2021).

En este orden de ideas, la Ley orgánica del poder ejecutivo para el estado de Guanajuato establece que: a la secretaría de finanzas, inversión y administración (SFIA) le compete la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad financiera del estado, y el establecimiento de sistemas que permitan una mayor racionalidad

en el aprovechamiento de los recursos financieros de la entidad; a la SEDESHU le compete la formulación, conducción y evaluación de la política estatal de desarrollo social; a la STRC le compete la organización y coordinación del sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; y el IPLANEG es el responsable del SEE por lo que su principal atribución es, en coordinación con la SFIA, la realización de análisis y evaluaciones a los programas públicos a partir de indicadores de resultados y de impacto sobre las metas y acciones de la gestión pública (LOPEEG, 2019)

En este sentido, el IPLANEG es el responsable de la contratación, operación, seguimiento, supervisión, administración y coordinación de las evaluaciones externas a los programas públicos del estado, salvo las realizadas a programas sociales donde la SEDESHU es la encargada y las evaluaciones presupuestadas por las propias dependencias públicas; además es responsabilidad del sistema de evaluación incorporar y vincular los resultados de las evaluaciones a programas con el sistema estatal de planeación y el proceso de presupuestación (LGEPPPGEG, 2017)

Por otro lado, es hasta el 2017 que se constituye legalmente el SEE, quien se encarga del cumplimiento de los procesos de evaluación de las intervenciones públicas en el estado; dicho sistema está conformado por el ejecutivo del estado de Guanajuato (gobernador del estado), la SFIA, la STRC, la SEDESHU, el IPLANEG, la contraloría social, el observatorio académico de desarrollo social y humano del estado de Guanajuato, y la coordinación general jurídica del estado de Guanajuato (Decreto 189, 2017).

Dentro de las atribuciones del SEE se encuentran: la aprobación de mecanismos para la incorporación de los resultados en el proceso presupuestario, la aprobación de la agenda anual de evaluaciones, la aprobación de los términos de referencias y metodologías para la

evaluación de los programas públicos, la coordinación de la red de evaluadores en el estado y la difusión de los resultados de las evaluaciones realizadas (LDEPPPGEG, 2017).

Referente a la evaluación de programas sociales, la SEDESHU es el agente coordinador y responsable en el proceso de planeación, ejecución, evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social del estado, dicha organización tiene como facultad establecer mecanismos para la evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social en la entidad federativa (LDSHEMG, 2018). Dentro de las principales atribuciones de la SEDESHU en materia de evaluación se encuentran: estipular el plan anual de evaluaciones de los programas sociales, recopilar la información de los programas sociales, la asesoría en materia de seguimiento y evaluación a las demás dependencias de la gestión pública estatal, la verificación de la congruencia de la matriz de indicadores de resultados (MIR) y los programas sociales, y la coordinación del seguimiento a las recomendaciones de mejora de las evaluaciones; de este modo, la SEDESHU estará en coordinación con la SFIA, la STRC y el IPLANEG para la evaluación y el seguimiento de los programas de desarrollo social del estado de Guanajuato (Decreto 130, 2015)

Por otra parte, la STRC cuenta con la subsecretaría de evaluación gubernamental y la subsecretaría de contraloría social y mejoramiento de la gestión pública y las unidades administrativas que le están adscritas, las cuales tienen participación en el SEE; la primera posee atribuciones referentes a la vigilancia de la ejecución de intervenciones de la gestión pública, y la verificación y evaluación del uso de los recursos públicos aplicados en los programas y proyectos, de la cual surge la dirección general de auditoría gubernamental y consigo 4 direcciones de evaluación y control a la administración pública (A, B, C y D) las

cuales tienen la atribución de evaluar el ejercicio del presupuesto y los indicadores de eficiencia y eficacia con relación a los programas, metas y objetivos (Decreto 51, 2013)

Conjuntamente, de la subsecretaría de contraloría social y mejoramiento de la gestión pública y las unidades administrativas que le están adscritas se desprende la dirección general de contraloría social y evaluación general, donde surge la dirección de evaluación social, dicha dirección tiene como atribuciones principales: establecer los lineamientos y criterios para la evaluación social de la gestión pública y la realización de dichas evaluaciones (Decreto 51, 2013)

Ahora bien, referente a los resultados de las evaluaciones de programas estatales, el SEE tiene la responsabilidad de incorporar y vincular los resultados con el sistema estatal de planeación y el proceso presupuestario; además, los resultados deberán ser publicados en los portales de internet de la dependencia evaluada, del IPLANEG, y de la STRC, dicha información debe contener los elementos suficientes para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la entidad federativa. En este contexto, las dependencias evaluadas deberán atender las recomendaciones emanadas de las evaluaciones, por lo tanto, el SEE tiene la obligación de dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora resultados de las evaluaciones (LGEPPPGEG, 2017).

Cabe destacar que la LECRP estipula que la gestión para resultados en la entidad es responsabilidad de los ejecutores del gasto público, de allí, que las organizaciones responsables de los programas o políticas evaluadas sean las encargadas de elaborar un plan de acción sobre los aspectos susceptibles de mejoras, así como del seguimiento de dicho plan, todo esto como parte de la atención a las recomendaciones emitidas por las evaluaciones (LINEAMIENTOS, 2017)

De esta manera, se puede apreciar que el SEE es un ente que tiene la atribución de llevar a cabo los procesos de evaluación de programas y políticas públicas dentro de la entidad federativa. En dicho sistema participan diversas organizaciones de la gestión pública estatal, donde el IPLANEG es el responsable técnico del sistema en general, la SEDESHU es la responsable de la evaluación de la política de desarrollo social, la SFIA es la cabeza del sistema, además de colaborar con el IPLANEG para la realización de evaluaciones a los demás programas estatales y la STRC es la encargada de realizar auditorías/evaluaciones del desempeño de los programas referente a la eficiencia y eficacia de la aplicación de recursos públicos.

En atención a lo planteado, es menester hacer la diferenciación existente entre el SED y el SEE; la DP-FINANZAS y la DE-IPMANEG señalaron que el SEE es un modelo con el objetivo de evaluar políticas, programas y acciones públicas del gobierno, estas pueden ir desde lo macro hasta lo más específico, lo que se busca es un enfoque de diagnosticar la intervención gubernamental. Por otro lado, el SED es un modelo basado en la MML que busca monitorear si realmente funcionan los programas presupuestarios generando reportes del avance de las metas propuestas. Ahora bien, los dos sistemas pueden vivir por separados, puntualizó la DP-FINANZAS, ya que son formas diferenciadas de análisis y sistematización de las políticas; el SED es más un método que vive en y para el presupuesto y el SEE es un sistema más genérico.

El SED del estado se lleva en la secretaría de finanzas, hay una plataforma donde se registran los programas presupuestarios y se lleva un monitoreo de estos programas presupuestarios; el SEE es un poco más amplio porque abarca la evaluación de políticas públicas, de programas y de proyectos

(DE-IPLANEG)

El SEE es un modelo general que busca evaluar, políticas, programas y acciones específicas de un gobierno, desde lo más macro hasta lo más específico; el SED es un modelo copiado e implementado de organismos internacionales a partir de la MML; los dos sistemas, pueden vivir separados, son formas específicas de análisis y sistematización de la política pública, sin embargo hoy día conviven juntas, siendo el SED más un método implementado que vive en el presupuesto, el SEE es un sistema más genérico, podría existir programas que no estén en el SED, como programas emergentes o de crisis, al SED le toma tiempo introducirlos, pero el SEE podría evaluar y hacer mediciones de esos programas.

(DP-FINANZAS)

Desde esta perspectiva, la DE-IPLANEG señaló que en el SEE la manera en cómo las dependencias participan es: la presidencia recae en el gobernador, siendo el secretario de Finanzas el suplente del gobernador y es el encargado de coordinar las evaluaciones a los fondos federales, IPLANEG es el secretario técnico siendo el que coordina el SEE, SEDESHU es el responsable de la evaluación de los programas sociales y Transparencia de auditorías al desempeño. Cabe destacar que IPLANEG coordina las evaluaciones a programas que no son considerados sociales, por ser estos de la jurisdicción de SEDESHU. Además, la DE-IPLANEG puntualizó que el instituto se focaliza en la evaluación de políticas públicas por encima de las de programas.

Aunque somos un sistema nosotros decimos que al interior de este sistema hay subsistemas

(DE-IPLANEG)

Ello significa, que IPLANEG se encarga de determinar qué propuesta es la indicada para las evaluaciones a su cargo y así otorgar la licitación a la entidad evaluadora correspondiente y dar seguimiento en la implementación de las evaluaciones. Por su parte SEDESHU es la encargada de las mismas acciones, pero de las evaluaciones a los programas sociales. En este orden de ideas, hay que señalar que SEDESHU es la entidad con mayor avance y prácticas en temas de evaluación, puesto al gran historial de evaluaciones que ha coordinado desde el comienzo de las prácticas evaluativas en la entidad.

En líneas generales, al hablar del sistema de evaluación en el estado de Guanajuato se presenta como primera contrariedad la desvinculación de un sistema en múltiples sistemas, incluso la existencia de “subsistemas” en estos; a primera instancia hace cuestionar como es que estos sistemas trabajan y coexisten el uno con el otro y como es que estos sistemas son empleados en los procesos decisorios de la entidad. Resulta claro que hay una fragmentación en el sistema de evaluación de la entidad, teniendo múltiples sistemas que en teoría deberían complementarse entre sí para generar un sistema integral de evaluación; en este sentido, se puede observar que existen diversos retos en la consolidación de un sistema integral funcional con impacto significativo en la administración pública estatal del gobierno de Guanajuato.

Al cuestionar a los expertos entrevistados de los posibles factores atribuibles de dicha fragmentación señalaron: fallas en la normativa misma de los sistemas y fallas en la estructuración y organización de estos. Además, puntualizaron que es necesario indagar en las cuestiones políticas de dicha estructura, así como en la forma en la que se están gestando los recursos para este. Es necesario entonces repensar la estructura del sistema, las atribuciones de este y sobre todo el objetivo que se quiere alcanzar con este.

5.2.3 Funcionamiento del sistema de evaluación: mecanismos y procedimientos para la evaluación

Resulta pertinente puntualizar que desde un comienzo la SEDESHU ha sido la organización encargada de las evaluaciones en la entidad, teniendo así experiencia de años en el tema de evaluación. Sin embargo, como se puntualizó en líneas anteriores, IPLANEG presenta la iniciativa de formalizar el proceso evaluativo, creando un sistema que pudiera contener todos los esfuerzos evaluativos de la entidad, de allí que se designara a IPLANEG como el ente encargado de materializar dicha propuesta y, por ende, posicionarlo como la organización encargada de este. No obstante, es notable que IPLANEG no poseía la experiencia en coordinación y ejecución de evaluaciones como la SEDESHU, esto podría ser un factor del porque la entidad optó por conservar el sistema desarrollado por SEDESHU y crear un sistema de sistemas; queda cuestionar el por qué no se prefirió ampliar el sistema ya existente o incluso independizarlo de las organizaciones mencionadas (creación de una nueva estructura organizacional encargada del sistema).

No vemos problema en que SEDESHU este coordinando la mayor parte de las evaluaciones, el sistema lo que hace es coordinar todas las evaluaciones para tener el conocimiento de todo lo que se está trabajando, lo importante es que se estén haciendo evaluaciones para poder mejorar los programas independientemente de quien lo haga; lo importante es unir esfuerzos y es lo que se está haciendo a través del SEE

(DE-IPLANEG)

Respecto al personal que conforma al ente coordinador del SEE, se puede observar, con base en el organigrama y los curriculums proporcionados por transparencia, que

IPLANEG cuenta con 7 puestos en su estructura orgánica encargados de lo relativo al SEE (DE-IPLANEG); la dirección es encabezada por una economista con maestría en la Universidad estatal de Arizona, la cual ha estado trabajando en IPLANEG desde el 2004 en puestos relacionados a estudios y análisis que realiza el instituto; de su equipo de trabajo únicamente proporcionaron, en la solicitud de acceso a la información que se hizo, la información de 3 de los 6 puestos estipulados en el organigrama, entre ellos se encuentran un economista egresado del CIDE, una comunicóloga y un licenciado en comercio internacional egresado de la Universidad de la Salle Bajío, los cuales han trabajado en IPLANEG aproximadamente desde el 2014; estos estuvieron involucrados en las acciones de creación del SEE [véase tabla 4].

Tabla 4 "Curriculums del personal de la DE-IPLANEG"

Puesto	Educación		Experiencia
	Carrera	Universidad	
Directora de evaluación	Maestra en economía	Universidad estatal de Arizona	Diseño y desarrollo del SEE
Coordinador de proyectos de innovación	Maestro en economía	CIDE	Finanzas, demografía y economía en la SFIA y la CONSAR

Coordinador de proyectos de evaluación	de	Licenciado en comercio internacional	Universidad de la Salle Bajío	Coordinador de agenda y logística en el IPLANEG
Sin información		Licenciada en comunicación	Sin información	Control y seguimiento del gasto operativo de dependencias municipales

Fuente: Elaboración propia a partir de los curriculums proporcionados por transparencia

En este contexto, se puede apreciar que el personal con el que cuenta el ente rector del SEE es pequeño, lo cual se puede justificar teniendo en cuenta la cantidad limitada de proyectos evaluativos que coordina IPLANEG cada año, sin embargo, al ser el ente encargado del sistema debería poseer un equipo mejor estructurado con perfiles más enfocados en materia de administración pública, políticas públicas y evaluación de políticas y programas públicos.

Por otra parte, respecto con el personal del área encargada de las evaluaciones de SEDESHU, se puede observar, en el organigrama oficial y los curriculums proporcionados por transparencia, que la SEDESHU cuenta en su estructura orgánica con 14 puestos destinados a la dirección de evaluación, sin embargo, únicamente se proporcionaron 6 curriculums del personal de la dirección; el director es un licenciado en derecho por la universidad del bajío, con experiencia en asesoría en el poder legislativo y judicial del estado; su equipo de trabajo está constituido por un licenciado en comercio internacional con experiencia de promoción social, una licenciada en ciencias de la comunicación por la

universidad del bajo con experiencia en comunicación social, una licenciada en economía por la universidad de león, con experiencia en archivo y seguimiento de programas, un licenciado en contaduría con experiencia en docencia y un ingeniero en geomática con experiencia en apoyo en programas sociales [véase tabla 5].

Tabla 5 "Curriculums del personal de la DE-SEDESHU"

Puesto	Educación		Experiencia
	Carrera	Universidad	
Director/a de monitoreo y evaluación	Licenciado en Derecho	Universidad del Bajío	Asesor de la secretaría general del congreso del estado de Guanajuato y consejero del poder judicial del estado de Guanajuato
Jefe/a de desarrollo estratégico para la evaluación	Licenciado en Comercio Internacional	Sin información	Secretaria de transparencia (promotor social) y técnico de la jurisdicción sanitaria
Ejecutivo/a de integración y promoción para la evaluación	Licenciada en ciencias de la comunicación	Universidad del bajo	Secretaria de salud (comunicación social) y Agencia relaciones pública
Jefe/a de mejora de los programas sociales	Licenciada en economía	Universidad de León	archivo y seguimiento programas INAEBA y Regidora Abasolo

Articulador/a y evaluador/a	Licenciado en contaduría	Sin información	docencia y Atención social
Operativo/a de información para la evaluación	Ingeniero en Geomática	Sin información	apoyo operativo PSE

Fuente: Elaboración propia a partir de los curriculums proporcionados por transparencia

En este contexto, se puede apreciar que el personal que conforma la DE-SEDESHU es un poco más extenso en número que el de la DE-IPLANEG, sin embargo, sigue siendo reducido para la cantidad de evaluaciones que coordina la entidad, además, los perfiles de cada uno de los integrantes no son los más aptos en materia de evaluación. lo que hace cuestionar si la gestión y coordinación de la gran cantidad de evaluaciones que realiza la dirección, por la no profesionalización de su personal en temas de evaluación, ha sido adecuada ante las necesidades evaluativas de la entidad, asimismo se puede cuestionar las decisiones tomadas en la dirección en materia de coordinación, por el posible desconocimiento a profundidad del personal de las implicaciones teóricas y prácticas que tienen las evaluaciones.

En este sentido se puede reflexionar sobre si los funcionarios encargados de la coordinación y ejecución de las evaluaciones son los perfiles adecuados para dicha tarea, si bien es cierto que la DE-IPLANEG, con base en la información proporcionada, cuenta con dos economistas de universidades reconocidas, la perspectiva económica no es la única recomendable en el tema, además, de los otros dos puestos sobre sale una comunicóloga y

un licenciado en comercio internacional, profesiones que no tienen relación profunda con el tema. Respecto con el personal de la SEDESHU, se puede destacar la existencia de profesionistas con carreras alejadas de perfiles aptos para el quehacer público y específicamente para la evaluación de programas públicos, teniendo así personal no cualificado en el tema. Resalta así la importancia de la profesionalización de la administración pública para poder obtener mejor entendimiento de los procesos a ejecutar por esta y así un mejor rendimiento en su actuación.

Por otro lado, referente al proceso de implementación de la política de evaluación en la entidad [véase figura 4], la DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU expresaron que:

- 1) Para la selección de los programas a evaluar y el tipo de evaluación a realizar, el procedimiento comienza con el análisis de los programas y políticas bajo criterios de análisis (cuales son sociales, antigüedad de los programas, montos presupuestales, tema de la agenda pública, etc.) y a partir de ello se hace una propuesta de los planes de evaluación (cada subsistema realiza el suyo) contemplando los programas a evaluar así como la tipología de la evaluación, esta propuesta se presenta al consejo del SEE , el cual delibera y en su caso aprueba los planes para así formular la agenda anual de evaluación.
- 2) Para la asignación del presupuesto para evaluaciones el procedimiento es hacer la propuesta (con un año de anticipación) a la secretaría de finanzas del monto presupuestal para el proyecto de evaluación sustentado con la identificación de necesidades de evaluación; posteriormente la secretaría de finanzas aprueba (en función de las prioridades de gobierno) el proyecto presupuestario y se notifica del monto con el que se dispondrá para las evaluaciones. Cabe destacar que SEDESHU incentiva a que cada

programa social solicite, como parte de su propuesta presupuestal, una cantidad que se destinará a la evaluación de este; para así utilizar el presupuesto destinado a cada programa para evaluación y la partida presupuestaria correspondiente a la dirección de evaluación de la secretaría.

- 3) Para la determinación de los costos de las evaluaciones el procedimiento es tomar como referencia los costos de evaluaciones anteriores que se han realizado y a partir de esta base poder tomar decisiones; ahora bien, la DE-SEDESHU puntualizó que han logrado adquirir costos mucho más bajos de la media nacional en los precios de las evaluaciones.
- 4) Para la selección de las entidades evaluadoras el procedimiento es la publicación de la convocatoria o invitaciones directas, se entregan los TdR de las evaluaciones a realizar, los participantes mandan sus propuestas técnicas y económicas, estas son analizadas y se hace la deliberación de las mejores propuestas, estas son presentadas al consejo y es este quien autoriza la contratación. Aunado a esto, la DE-SEDESHU especificó que en la convocatoria para los programas sociales se publican todos los programas a evaluar y el techo presupuestal para las evaluaciones, con la finalidad de presentar las condiciones con las que se tienen que ajustar si les interesa colaborar con el estado.

Figura 4 “Procesos en la política de evaluación”



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos

Siendo así las cosas, se puede destacar al proceso de selección de los programas a evaluar y las evaluaciones a realizar, se observa que el proceso se da por un análisis de la entidad coordinadora (SEDESHU o IPLANEG según sea el caso), a pesar de ello, no se presentaron indicios ni pruebas de que las entidades coordinadoras tengan una estructura ni criterios transparentes determinados de análisis en la selección, permitiendo así inferir que la selección de los programas a evaluar y los tipos de evaluaciones a realizar es un proceso discrecional de las áreas coordinadoras.

Por otro lado sobresale el tema de los costos de las evaluaciones y consigo la calidad de los evaluadores y de las evaluaciones, la DE-SEDESHU ratificó que los costos de sus evaluaciones se encuentran por debajo de la media nacional y corroboró que las entidades evaluadoras no son las más aptas en términos de especialización; lo que genera la interrogante de si las evaluaciones realizadas en Guanajuato pueden ser catalogadas como evaluaciones de calidad y si los resultados de dichas evaluaciones producen los efectos que deberían de producir.

En el estado hemos logrado conseguir costos mucho más bajos, lo que hemos hecho es apoyar y motivar a los proveedores locales, que cumplen con un perfil para hacer evaluación, pero no se compara con un perfil de un especialista que tienen otros proveedores; si recibimos propuestas de perfiles de instituciones especializadas en el tema, que son de CDMX y del norte del país, pero allí hablamos de personal técnico muy fuerte que tiene una enorme experiencia y por lo tanto sus cotizaciones son muy altas.

(DE-SEDESHU)

Retomando el tema de la calidad de las evaluaciones, la DE-IPLANEG especificó que para asegurar la calidad en las evaluaciones que contratan es mediante: la posesión de TdR con los objetivos de la evaluación bien definidos, así como sus alcances; estar haciendo revisiones constantes de los productos entregables de la evaluación; además puntualizó que la calidad se asegura desde la deliberación de las propuestas técnicas. Sin embargo, la DE-SEDESHU detalla que la calidad es un tema que no se había considerado hasta el momento, mencionando que los consultores que se contratan “en el fondo se comprometen con el estado” para realizar evaluaciones adecuadas y con el escenario de que tienen que hacer más con menos.

Tenemos contacto con consultores que cuando sacamos la convocatoria presentan sus propuestas y en el fondo ellos se comprometen con el estado, aceptando las condiciones que hemos presentado de hacer más con menos; en las convocatorias establecemos el techo presupuestario para las evaluaciones, de allí que, quien se interesa en participar sabe la condición en la que se va a hacer y si le interesa colaborar con la evaluación en el estado pues dice yo me ajusto a esa necesidad. No es que sacrifiquemos la calidad de la evaluación, sino que hemos trabajado mucho en formar una sinergia institucional para poder atender esta necesidad de evaluación sin sacrificar la calidad de estas

(DE-SEDESHU)

En relación con la asignación de las empresas para la implementación de evaluaciones en el periodo del 2017 al 2020, se observa, con base en las tablas comparativas de las propuestas técnicas proporcionada por transparencia, que IPLANEG tiene estipuladas ponderaciones para las variables a considerar de cada propuesta presentada, con la finalidad de terminar con un porcentaje global de cada propuesta y poder seleccionar la mejor de ellas;

por su parte, SEDESHU no presenta algún método específico (no fue proporcionado ningún documento por transparencia que pudiera dar indicios de algún método) para la comparación de las propuestas y su posterior deliberación de la mejor opción.

Sin embargo, al solicitar las propuestas técnicas y económicas de los postulantes a las convocatorias de evaluación por transparencia, IPLANEG no suministró dicha información, a pesar de ser información pública; IPLANEG tiene tablas de comparación de las propuestas analizadas, pero cuando se solicita dichas propuestas para corroborar que la elección fue efectivamente la más idónea no se otorga dicha información.

Si bien es cierto que , según criterios no comprobables de IPLANEG, se están contratando a las entidades evaluadoras mejor ponderadas para la realización de los proyectos evaluativos, debido a la falta de metodologías efectivas para cada proyecto de evaluación (utilización de los TdR de CONEVAL para cualquier cosa que se quiere evaluar) se puede determinar que el SEE de Guanajuato no parece saber, del todo, lo que está contratando, ni mucho menos parece tener claridad de para qué está realizando dichas evaluaciones.

Ahora bien, en el caso de las licitaciones para las evaluaciones coordinadas por SEDESHU, si se recibió, por la solicitud de transparencia, las propuestas técnicas y económicas de cada uno de los participantes en las convocatorias del 2017 al 2020, lo que no queda claro es como es su proceso de deliberación para la selección de la opción más óptima; al ir revisando cada una de las propuestas se observó que las propuestas elegidas no eran las opciones más sobresalientes en términos metodológicos, en cada uno de los periodos fiscales se iban seleccionando a las mismas empresas, las cuales contaban con propuestas simples, ya que estipulaban únicamente lo que SEDESHU plasmaba en sus convocatorias así como en sus TdR para esas evaluaciones.

Por otra parte, resulta pertinente resaltar que para el periodo de 2018 para la evaluación de los programas sociales no se hizo convocatoria, sino invitaciones por parte de SEDESHU, dichas invitaciones fueron proporcionadas por transparencia, a 12 consultorías para que participaran en la licitación, cerrando el universo de participantes únicamente a los que ellos habían dispuesto invitar. Asimismo, para el periodo del 2019 no hay rastro alguno, en los portales oficiales de la secretaría, de la convocatoria para las evaluaciones y al solicitarla por transparencia únicamente mandaron un *banner* de la promoción de las evaluaciones que se realizaron ese año.

En este sentido, se puede notar, con base en las asignaciones de los ganadores y las propuestas técnicas proporcionadas por transparencia, que en el periodo de tiempo del 2017 al 2020 SEDESHU ha celebrado 11 contratos para la realización de evaluaciones con 5 consultorías (Valencia consultores, SERpro, M&D, Vicente consultor y FIARR); por su parte IPLANEG ha celebrado en el mismo periodo de tiempo 6 contratos con 6 consultorías diferentes (SERpro, local & global ideas, INSP, Politeita, Ernes & Young y Gabriela Rentería consultora). Teniendo la entidad con SERpro un total de 3 contratos en dicho periodo de tiempo, con Vicente consultor 2 contratos, M&D 4 contratos y FIARR 2 contratos.

En este orden de ideas, se puede detallar, con base a los curriculums de las empresas evaluadoras proporcionados por transparencia, que: Vicente consultor es una empresa de CDMX encabezada por un economista, teniendo en su equipo de trabajo una administradora, una geógrafa y un politólogo, además de poseer diversos contratos de evaluación con la SEDESHU en años anteriores. SERpro es una empresa especializada en promover el desarrollo social, económico y ambiental, la cual ha realizado múltiples evaluaciones a programas públicos, sin embargo, no viene información del equipo de trabajo. M&D es una

empresa especializada en el desarrollo de estrategias integrales de investigación, no especifican tener experiencia en evaluación más allá de los contratos en Guanajuato, su equipo de trabajo lo conforma un abogado, un licenciado en comunicación, un mercadólogo y una ingeniera en desarrollo e innovación empresarial. FIARR es una agencia de desarrollo local y regional que crea herramientas para la toma de decisiones, su directora es egresada de la UG con estudios en Administración pública y planeación urbana, su equipo de trabajo se conforma por un licenciado en administración con doctorado en ciencias sociales.

Habida cuenta, se puede inferir, a partir del análisis de los curriculum de las empresas evaluadoras y la declaración de DE-SEDESHU respecto a la calidad de las evaluaciones, que las consultorías que se contratan en Guanajuato para la realización de evaluaciones no son exactamente consultorías especialistas en el tema; resaltando el caso de M&D, la cual ha sido la consultoría con mayor número de contratos (4) en la entidad en el periodo del 2017 al 2020, donde se puede exhibir que la empresa no posee un equipo de trabajo idóneo para la realización de evaluaciones, no teniendo experiencia comprobable en temas de evaluación y que su enfoque empresarial va dirigido más hacia temas de mercadotecnia y de imagen política. De las otras empresas se puede puntualizar que no se tiene a los perfiles más idóneos en sus equipos de trabajo, incluso en el caso de SERpro no se estipula cual es el equipo de trabajo, por lo que se puede concluir que Guanajuato contrata evaluaciones sin importarle la calidad de estas.

Por otro lado, referente al presupuesto destinado a realizar evaluaciones por parte del SEE, se observa en las relaciones de presupuestos proporcionados por transparencia que en el 2017 y 2018 se había programado una gran cantidad de presupuesto y se terminó ejerciendo una cantidad muy por debajo de ella, en 2017 habían programado un gasto total de cinco

millones de pesos y únicamente se utilizó menos de un millón de pesos, y para el periodo del 2018 se programó más de nueve millones de pesos y se ejerció únicamente cuatro millones; por otro lado para los periodos del 2019 y 2020 las cantidades programadas y las ejercidas realmente fueron más concordantes entre sí, en el 2019 se programó más de cinco millones y medio y se ejercieron casi cuatro millones y medio, y para el 2020 se programaron y se ejercieron cuatro millones doscientos mil pesos. En atención a lo planteado, se puede inferir que ha habido un problema de planeación por parte del SEE a la hora de presupuestar y ejecutar el recurso para la realización de evaluaciones.

Asimismo, se observa una mayor capacidad de organización y coordinación por parte de la SEDESHU con la planeación y ejecución de los proyectos evaluativos, ya que, gran parte de los programas proyectados para evaluar en el periodo 2017 al 2020 fueron evaluados, teniendo como montos presupuestales ejercidos: para el 2017 poco más de cuatro millones ochocientos mil pesos, para el 2018 más de cinco millones cien mil pesos, para el 2019 casi un millón seiscientos mil pesos y para el 2020 poco más de nueve millones setecientos mil pesos. Ahora bien, es menester puntualizar que SEDESHU coordina una cantidad mayor de evaluaciones que IPLANEG; esto debido al largo historial que tiene SEDESHU como agente rector en la implementación de evaluaciones a programas sociales; sin embargo, como se mencionó en líneas anteriores, a partir de los perfiles profesionales del personal de la dirección y la contratación de evaluaciones de bajo costo y de calidad dudosa, queda incertidumbre sobre si han tomado las mejores decisiones en materia de coordinación de evaluaciones en la entidad.

En relación con las metodologías empleadas por el gobierno del estado de Guanajuato, ambas direcciones de evaluación detallaron que se siguen utilizando las

metodologías propuestas por CONEVAL, únicamente siendo estas “tropicalizadas” al contexto del estado; además comentaron que no se están desarrollando metodologías propias aún, es una necesidad que tienen identificada por lo cual están en negociaciones para que la CEPAL les realice una propuesta de metodologías con unas variaciones a las de CONEVAL. Además, la DE-SEDESHU expresó que al final de cuentas el parámetro con el que se mide el avance en materia de evaluación y monitoreo es “lo que CONEVAL dice”, por lo cual siguen usando sus metodologías.

Estamos utilizando las metodologías de CONEVAL, no estamos desarrollando nosotros la metodología, pero estamos aprendiendo de lo que se va contratando y podemos solicitarle a los nuevos que contratemos que desarrollen más este tema

(DE-IPLANEG)

Si lográramos una metodología propia, cuando los organismos como CONEVAL, que nos miden con las metodologías que ellos manejan, nos vamos a enfrentar con que van a decir que lo que tenemos no cubre lo que estoy midiendo y por lo tanto no nos van a reconocer el trabajo que se hace; si lo identificamos y lo atendemos, pero nos enfocamos a lo que sabemos que si nos van a medir. A fin de cuentas, cuando hablamos de monitoreo y evaluación el parámetro con el que se mide que tanto tienes trabajo en el tema o no, es el parámetro federal que dice CONEVAL

(DE-SEDESHU)

Por otra parte, la DP-FINANZAS manifestó que las metodologías de CONEVAL son las metodologías que deben emplear por obligatoriedad en algunos programas por ser provenientes del gasto federalizado; sin embargo señaló que las metodologías para la evaluación de programas estatales deben ser generadas en el SEE, si bien la secretaría de

finanzas tiene la obligación de publicar guías y metodologías en el tema, estas están enfocadas al orden de atención de auditorías y evaluaciones al gasto federalizado.

Actualmente, se vislumbra, con base en los TdR y convocatorias consultadas en los portales oficiales de internet y proporcionadas por transparencia, que IPLANEG en su mayoría no coordina evaluaciones de programas públicos, sus evaluaciones son de políticas y de gastos que se han realizado para un tema determinado, no obstante, se utilizan los TdR para evaluación de programas sociales emitidos por CONEVAL. Por su parte, SEDESHU coordina en su totalidad evaluaciones de programas sociales y utiliza metodologías para evaluar programas públicos (TdR diseñados para la evaluación de programas sociales); sin embargo, al igual que IPLANEG sigue utilizando la metodología proporcionada por CONEVAL.

De este modo es cuestionable las decisiones metodológicas que ha empleado el IPLANEG (SEE) y la SEDESHU para implementar evaluaciones en la entidad, puesto que:

- 1) Al evaluar políticas públicas IPLANEG lo que ha hecho es evaluar un conjunto de programas que pertenecen a dicha política; retomando la discusión del apartado de fundamentos teóricos, en opinión de (Freinstein, 2007), evaluar un conjunto de programas no significa que se esté haciendo evaluación de políticas públicas.
- 2) Respecto a la evaluación de las inversiones que se realizan a temáticas específicas, se utiliza metodología de evaluación de programas sociales, la cual no es adecuada ya que son cosas diferentes, por lo que dichas evaluaciones carecen de utilidad por su inadecuada estructura metodológica.
- 3) Como metodología para evaluar los programas estatales se siguen utilizando casi por completo, salvo algunas modificaciones, los TdR de CONEVAL, siendo un error debido

que dichos TdR están diseñados para la evaluación de programas del ámbito federal, con características y contextos diferentes a los programas estatales; (CONEVAL, 2019b) puntualiza que la utilización de sus TdR en evaluaciones de programas estatales no es adecuada y le recomienda a la entidad realizar sus propias metodologías.

En este sentido, se observa que la SEDESHU a pesar de ya tener un gran historial de realización de evaluaciones no ha creado metodología propia que se adapte al contexto y necesidades de los programas sociales de la entidad federativa y el IPLANEG, aun siendo el encargado del SEE, tampoco ha creado metodologías propias aptas para la evaluación de programas, políticas, estrategias o inversiones que realiza.

Tanto la falta de propuestas bien estructuradas metodológicamente, como la falta de especialistas en políticas públicas y/o administración pública en los equipos de trabajos de dichas consultorías y las organizaciones públicas coordinadoras del sistema de evaluación, evidencian la baja calidad de las evaluaciones adquiridas por el gobierno del estado de Guanajuato. Está claro que Guanajuato, a través de la SEDESHU, ejecuta un gran número de evaluaciones cada año, sin embargo, la falta de rigidez metodológica y la contratación de propuestas no adecuadas de empresas no calificadas hace cuestionar el beneficio de hacer tantas evaluaciones en la entidad federativa.

Como problemáticas o retos la DE-IPLANEG y la DP-FINANZAS estipulan que: 1) a los actores políticos no les gustan las evaluaciones (resistencia a las evaluaciones), 2) la existencia de subsistemas en el sistema de evaluación, 3) la complejidad para empatar tiempos en la integración de las agendas, 4) la carencia de armonización de técnicas, métodos y normativa, 5) la falta de seguimiento de las evaluaciones con las dependencias y 6) la no

utilización de los resultados de las evaluaciones para la toma de decisiones de planeación y presupuestación.

Un reto que tenemos es el seguimiento de las evaluaciones, todavía nos falta definir de manera clara quien estaría haciendo ese seguimiento y que resultados tendríamos de no cumplirse las recomendaciones, pero el reto más importante que tenemos es el uso de las evaluaciones, este no se ha concretado de manera correcta, no se utiliza la información para la toma de decisiones de planeación o presupuestales

(DE-IPLANEG)

Los principales problemas son uno técnico y otro político, el político es que a las personas y actores políticos no les gusta la evaluación, porque salen cosas que a veces piensan que no pueden ser favorables, el problema técnico es que cuando nace el sistema está en pañales, carecíamos de técnicas, de metodologías, de armonización y con normativa que chocaba entre si

(DP-FINANZAS)

Ahora bien, como principales ventajas de implementar evaluaciones bajo la coordinación del SEE, según DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU, son: 1) se cuenta con una base de datos con la información de los programas evaluados, 2) se tiene una agenda integrada de evaluación que evita duplicidad de evaluaciones y 3) las recomendaciones se les dan a los operadores de los programas, lo que permite mejorar la instrumentación de este (cambios en las reglas de operación).

Es conveniente anotar, según opinión de los expertos entrevistados, todas estas situaciones que presenta el SEE pueden ser atribuidas a: que no existe un mecanismo articulado de evaluación, la notoria desvinculación entre el SED y el SEE, el no compromiso

por realizar mejoras a raíz de las evaluaciones, la falta de conocimiento de la administración pública en temas de evaluación (la no profesionalización del personal y la no existencia de expertos vinculados a la entidad), la existencias de fallas en la vinculación de la información del presupuesto con la información programática y la existencia de intereses políticos sobre el proceso de evaluación; todo esto lleva a cuestionar la consolidación del sistema de evaluación en la entidad.

El análisis precedente hace cuestionar el motivo por el cual Guanajuato, al tener evidentes áreas de oportunidad en su política evaluativa, instituciones como CONEVAL y la SHCP posicionan a la entidad en las posiciones más altas en sus respectivos *rankings*. Sobre dicho cuestionamiento los expertos entrevistados concordaron en que se debe al grado de análisis y profundidad de las investigaciones que realizan las organizaciones mencionadas, detallando que las metodologías empleadas para tales estudios carecen de rigurosidad, siendo más una cuestión de llenados de listas de comprobación que análisis más profundos donde pudiera cuestionarse la calidad de los procesos evaluativos; sin embargo, señalaron que en Guanajuato es evidente la existencia de avances en el tema y el interés por generar procesos de evaluación, solo que es momento de cuestionar la pertinencia de sus procedimientos y la calidad de sus procesos.

5.3 Usos de los resultados de las evaluaciones a programas públicos del gobierno del estado de Guanajuato

En esta sección se aborda los usos de las evaluaciones en el estado de Guanajuato, comenzando con el análisis de los usos facticos de los resultados de la evaluación, pasando después a los aprendizajes obtenidos de la implementación de evaluaciones; posteriormente se detalla sobre la motivación para evaluar en la entidad y finalmente se concluye con el impacto que representa al gobierno del estado de Guanajuato el realizar evaluaciones.

5.3.1 Utilización instrumental: aplicación fáctica de los resultados de las evaluaciones

Al cuestionar que se hace con los resultados obtenidos de las evaluaciones, las tres direcciones entrevistadas resaltaron que al obtener los resultados de las evaluaciones, los hallazgos y recomendaciones obtenidas de la evaluación son entregadas directamente a quienes ejecutan los programas evaluados, haciéndoles incluso una exposición de los resultados obtenidos en la evaluación, posteriormente, los ejecutores analizan los resultados obtenidos así como las recomendaciones para determinar la factibilidad de las recomendaciones y proceder con la formulación de un plan de trabajo para atender dichas recomendaciones (siendo un aspecto obligatorio la generación de dicho plan), finalmente los responsables de los programas proceden a realizar los cambios necesarios para atender las recomendaciones que ellos consideraron factibles y necesarias (cambios en las reglas de operación).

Se les entrega los resultados a las dependencias que tienen el programa, se les hace una presentación para que conozcan los resultados y sus áreas de oportunidad y solicitamos que hagan una carta de la opinión de los resultados y también solicitamos que hagan un plan de trabajo para la atención de las recomendaciones.

(DE-IPLANEG)

Una acción inmediata es que los operadores de los programas toman como insumo la recomendación que genera la evaluación para rediseñar o reorientar la operación del programa. Los operadores definen cada año las reglas de operación del siguiente ejercicio fiscal, ellos retoman estas recomendaciones y en el documento nuevo ya está la mejora realizada derivada de los resultados de estas evaluaciones

(DE-SEDESHU)

Las recomendaciones se les pasan directamente a quien está ejecutando el programa y tiene que atenderlas; éstas toman las recomendaciones de las evaluaciones, revisan si son factibles y en caso de que si lo sean comienzan a elaborar su plan de acción para modificar su programa.

(DP-FINANZAS)

Sobre las agendas de mejora, en el caso de SEDESHU se puede observar, en los reportes de cumplimiento de las recomendaciones proporcionados por transparencia, que se da seguimiento a los compromisos adquiridos de las recomendaciones de las evaluaciones y que tienen un sistema interno (SIMEG) donde se enumera las recomendaciones, se estipula la acción realizada para dar cumplimiento a dicha evaluación y se exhibe cual es la evidencia del cumplimiento a la recomendación. Para el caso de IPLANEG se puede observar, conforme a los planes de acción proporcionados por transparencia, que se enlistan las recomendaciones obtenidas de la evaluación, las actividades por realizar para la atención de

dichas recomendaciones, así como el responsable de realizarlas, pero no se observan evidencias de su realización, no hay indicios de que dichas acciones se hayan concretado.

En este marco, es pertinente resaltar que el sistema que posee SEDESHU es simple y básico, puesto que, se limita a enlistar los compromisos adquiridos y señalar las actividades realizadas, sin hacer mayor análisis de la adecuada atención, o no, de las recomendaciones de las evaluaciones. Asimismo, se observa, en los reportes del cumplimiento a los aspectos susceptibles de mejora, que las recomendaciones que se atienden son de acciones de poca complejidad, donde se pide hacer ajustes menores y no existe un proceso idóneo de retroalimentación a partir del análisis evaluativo; las principales acciones realizadas son simples modificaciones a las reglas de operación o en su defecto de la MIR (temas de diseño), no se observan cambios estructurales significativos en los programas a raíz de las evaluaciones, ni se observa un proceso de aprendizaje organizacional en el proceso de ejecución de programas públicos.

Resulta necesario discutir sobre la materialización de las recomendaciones en beneficios para los programas evaluados, así como el efecto que estos generan realmente y los que deberían de generar; los expertos entrevistados puntualizaron que no hay que perder la visión de que una evaluación no es una auditoría, aun así, resulta pertinente debatir la vinculación que debería, o no, tener las recomendaciones, ya que si bien esta depende de la factibilidad de la implementación de dichas recomendaciones, al final se atiende únicamente lo que se quiere hacer.

En líneas generales, la DP-FINANZAS puntualizó que es pertinente que la responsabilidad del seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones sean los gestores de estos, ya que ellos son los dueños de la política pública, las secretarías son las que

formulan dichas políticas y las implementan, el SEE es únicamente el coordinador metodológico, ellos no generan políticas. Aunado a esto, la DE-IPLANEG detalló que el área de oportunidad que tienen como sistema es que no le dan seguimiento al plan de acción que las mismas secretarías proponen, el proceso evaluativo implementado por el SEE termina con la formulación de dicho plan.

El área de oportunidad es que no le damos el seguimiento al plan de acción que ellos proponen, nos quedamos hasta esa etapa

(DE-IPLANEG)

Visto de esta forma, el objetivo del SEE se limita a generar evaluaciones para los programas de la entidad (con actividades dirigidas en la generación de reportes de resultados), dejando en un segundo plano la utilización de estos; esto evidencia que la planeación y diseño de la política evaluativa no contempla la evaluación como herramienta que se tenga que utilizar para la mejora de los programas, se puede percibir que la motivación de realizar evaluaciones en la entidad no es la mejora de la acción de gobierno, enfocándose únicamente en realizar la mayor cantidad de evaluaciones posibles sin considerar que quieren hacer con dicha información.

En este contexto, la probabilidad de la atención de las recomendaciones emitidas por las evaluaciones es mínima, ya que no se cumple con el ciclo de retroalimentación adecuado, las recomendaciones terminan materializadas en reportes que no se les da seguimiento, no existe una figura de arbitraje que califique, valide e incentive la adopción de las recomendaciones, además, no se garantiza la calidad de las recomendaciones, e incluso se

pueden tener escenarios donde se manipulan reportes y evidencias para destacar que se están generando acciones de mejora a raíz de los resultados de las evaluaciones.

Por ello, los factores que dependen para que la administración pública atienda las recomendaciones de las evaluaciones, según manifestaron los expertos entrevistados, son: la voluntad política por realizar evaluaciones y generar cambios y transformaciones a los programas evaluados, así como el compromiso de rendición de cuentas de los gobernantes, la capacidad institucional de las organizaciones públicas, la profesionalización del personal, la calidad de las evaluaciones y la posibilidad de crear recomendaciones vinculantes en el tema.

Por consiguiente, se debería formular un compromiso tripartito, donde la unidad responsable de los programas, el agente coordinador de las evaluaciones y los evaluadores estén en constante comunicación y que se tenga el mismo objetivo sobre la implementación de evaluaciones a los programas, teniendo así un mayor acompañamiento y seguimiento en los procesos evaluativos; además sobresale la propuesta de extender las actividades de los evaluadores más allá de la creación de reportes, siendo necesario un asesoramiento posterior a los programas referente a las acciones encaminadas al cumplimiento de los aspectos susceptibles de mejora, así puntualizaron los expertos entrevistados.

En este orden de ideas, resalta la necesidad de repensar la política de evaluación en la entidad federativa, se tiene que rediseñar las estrategias y procedimientos para que el proceso de evaluación culmine en impactos directos a los programas y políticas evaluadas y que se pueda obtener beneficios de la implementación de evaluaciones.

5.3.2 Utilización conceptual: cambios y aprendizajes para el gobierno del estado de Guanajuato

La DE-IPLANEG estipuló que hasta este momento no han podido comprobar que los resultados obtenidos de las evaluaciones han servido para decidir presupuestos o realizar modificaciones de las políticas y programas públicos; siendo así el seguimiento de las recomendaciones una de sus principales áreas de oportunidad. Sin embargo, la DE-SEDESHU comentó que en su sistema (SIMEG) se les da seguimiento a las acciones realizadas por los responsables de los programas, siendo este seguimiento como una lista de comprobación, argumentando que ellos únicamente operan el proceso de contratación, realización y difusión del tema de monitoreo y evaluación

Los resultados, si bien se presentan en el consejo, todavía no podemos comprobar que sirvieron para decidir presupuesto o modificar una política, no hemos podido comprobar esta parte de cambios, se ha propuesto un índice, pero no se ha trabajado, estamos aun en ese proceso

(DE-IPLANEG)

Aunque nosotros tenemos la coordinación de acciones concretas de la evaluación, realmente nosotros solo operamos el proceso de contratación, realización y difusión del tema de monitoreo y evaluación, realmente quienes operan las acciones derivadas del presupuesto son quienes operan los programas sociales estatales; recae en los operativos el seguimiento operativo, la definición de que evalúan, en qué momento y todo lo demás recae en la dirección de evaluación.

(DE-SEDESHU)

Referente al aprendizaje que se ha obtenido de la implementación de evaluaciones a los programas estatales tanto la DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU estipularon que se ha

obtenido aprendizaje organizacional para las entidades rectoras como para el mismo sistema en el proceso de implementación de evaluaciones, además de la identificación de las áreas de oportunidad que deben atender. La DE-IPLANEG añadió que actualmente se está trabajando muy de cerca con la CEPAL para obtener recomendaciones de mejora para el SEE.

Aunado a esto, la DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU mencionaron que se ha tenido un cambio en la cultura organizacional de la entidad, teniendo avances en la percepción de las evaluaciones como una herramienta para la mejora, en lugar de la percepción de las evaluaciones como un examen o auditoría que pudiera generar castigos por obtener malos resultados. No obstante, se puntualizó que sigue habiendo resistencia a la implementación de evaluaciones, pero que es un tema en el que se ha ido avanzando.

Por otra parte, se puede observar que SEDESHU posee un sistema digital con información de todos los programas sociales del estado de Guanajuato (SIMEG), en este sistema se concentra una base de datos de la estructura de cada programa, incluyendo lo relativo a las evaluaciones realizadas a dichos programas, siendo este un esfuerzo para homologar los programas en un mismo proceso de estructuración; de todas formas, dicha información es únicamente para control interno de la organización y no hay acceso público.

Debe reconocerse el esfuerzo de SEDESHU para tener este tipo de información, no obstante, para la gran trayectoria de evaluaciones y estudios en general realizados por la entidad y la gran cantidad de presupuesto que se destina para la obtención de esta información, el sistema es aún muy precario, sigue siendo un intento de institucionalización de una base de datos homologada, pero para la cantidad de información que recibe la organización al año, esta plataforma debería estar mucho más desarrollada; además el sistema

debería estar disponible para el público en general, ya que contiene información del interés público.

En este contexto, al preguntar a los expertos entrevistados sobre cómo los resultados de las evaluaciones deberían de generar cambios a estos, puntualizaron que los resultados de las evaluaciones deberían tener injerencia en los procesos de toma de decisiones, específicamente en las decisiones presupuestales de tales programas, además añadieron que las evaluaciones deberían generar un cambio en la cultura organizacional, donde los funcionarios responsables de los programas pudieran considerar a las evaluaciones como una herramienta que permite tener un marco más amplio del programa mismo, además de generar recomendaciones que permiten fortalecer al programa en su proceso de implementación y la consecución de los objetivos para los cuales fueron creados.

Ahora bien, respecto del impacto que pueden tener las evaluaciones en los programas, específicamente en temas de rendición de cuentas y transparencia, los expertos entrevistados señalaron que las evaluaciones contrastan la realidad de los programas contra lo que se dice respecto de estos, generando evidencias sustentadas del impacto que puede, o no, tener el gasto público invertido en el programa; además comentaron que las evaluaciones generan mayor claridad respecto a los aspectos que son opacos del programa

Asimismo, sobre la vinculación de los procesos de evaluación con la rendición de cuentas de la administración pública; se puede puntualizar que si bien es cierto las evaluaciones pueden generar evidencias sobre las acciones y logros que se están obteniendo de la acción gubernamental, éstas deben estar al alcance de la ciudadanía, de allí que, los reportes de la evaluaciones deberían ser transformados a información digerible que pudiera contemplar y comprender la población en general, se debe ir más allá de tener sistemas de

control interno y la publicación de reportes en los portales de internet a la exposición masiva de dichos resultados.

Actualmente, según especificaron los expertos entrevistados, se percibe una apertura generalizada hacia realizar evaluaciones a los programas, tanto directivos como operadores de los programas presentan mayor grado de disponibilidad a ser evaluados que antes; esto como resultado del entendimiento de lo que es la evaluación, haciendo la diferenciación de que una evaluación no es una auditoría, además del entendimiento que realizar evaluaciones a los programas públicos sirve para el discurso político. Sin embargo, los expertos entrevistados resaltan la necesidad de involucrar al personal de las organizaciones evaluadas en el proceso mismo, así como un mayor liderazgo por la entidad coordinadora de las evaluaciones para que los resultados de las evaluaciones sean más fácilmente aceptados y puedan transformarse en mejoras para el programa.

Bajo este orden de ideas, es primordial que se considere al SEE como una herramienta que debe tener implicaciones a la hora de tomar decisiones en la acción de gobierno, específicamente decisiones referentes a la asignación de presupuestos, la gestión de estos (en función de efectividad) y la planeación estratégica de los programas. Deben generarse procedimientos de contemplación de los resultados (impactos) que se están obteniendo, o no, con la ejecución del recurso público, para que el realizar evaluaciones a los programas públicos genere los beneficios necesarios para justificar la implementación de dichas evaluaciones (inversión pública en proyectos de evaluación).

5.3.3 Utilización simbólica: motivación para la evaluación en el estado de Guanajuato

Respecto a la motivación que tiene el gobierno del estado de Guanajuato para realizar evaluaciones a sus programas, las tres direcciones entrevistadas concordaron en que la principal motivación es la mejora de los programas; detallaron que se busca: mejorar la calidad y pertinencia de los servicios públicos, identificando las acciones erróneas para poderlas cambiar, y la generación de valor público, mediante la adaptación de las políticas (que produzcan resultados para los que fueron creados); todo esto bajo la perspectiva de “lo que se evalúa se puede mejorar”.

En todo momento es mejorar la calidad de los servicios y la pertinencia de los servicios que son entregados a la ciudadanía; es por eso por lo que tratamos de hacer las evaluaciones para mejorar el producto o servicio que se está entregando

(DE-IPLANEG)

Lo que se evalúa se mejora, lo que estamos tratando de hacer es política pública que sirva a la ciudadanía, que produzca resultados para los que fueron creados, en la medida en que más se hacer que a ese objetivo de generación de valor público y de cumplimiento de las políticas públicas comprometidas, más exitoso será el programa y estaremos cumpliendo con nuestro cometido para lo que fueron diseñados los programas

(DP-FINANZAS)

Al respecto, los expertos entrevistados indicaron que la motivación que se tiene en el país de realizar, o no, evaluaciones es principalmente política, ya que ayuda, o no, al discurso político mediante el sustento de sus resultados con base en evidencias. Sin embargo, también

detallaron que las evaluaciones representan una puerta de mejora, donde la motivación para evaluar debería ir en torno a concretar la generación de valor público de los programas, tener un aprendizaje de estos, tener una mejor efectividad en la asignación del presupuesto público, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia, así como la creación de incentivos para pesos y contrapesos. En la medida que se genere información más consistente y objetiva de los resultados e impactos de los programas, se podrá acotar el margen de discrecionalidad con el que se operan y se toman decisiones de estos.

Ante esta situación, se debe debatir si la motivación del gobierno de Guanajuato por evaluar realmente va en torno en la mejora de los programas evaluados; las direcciones entrevistadas en la investigación afirmaron que la motivación es la mejora, pero al analizar los usos instrumentales que se les dan a las evaluaciones no se puede confirmar dicha aseveración. Cómo se mencionó en párrafos anteriores, la implementación de evaluaciones en la entidad comenzó como resultado de una sinergia política, lo que presupone que la motivación en implementar evaluaciones al comienzo fue política, sin embargo, no se puede descartar que el gobierno del estado de Guanajuato actualmente tenga la intención de incidir en los programas para generar mejoras mediante las evaluaciones, pero no hay evidencia suficiente que pueda sustentar dicho escenario.

5.3.4 Consecuencias de la evaluación: incidencias en la acción gubernamental del estado de Guanajuato

Respecto a las incidencias de las evaluaciones en la acción gubernamental, la DE-IPLANEG señaló que los retos que tiene el actual SEE tiene que ver con el uso de los

resultados de las evaluaciones y el seguimiento de estos; asimismo, comentó que tienen que trabajar en la incorporación de los resultados en los procesos decisorios de la acción gubernamental. Además, la DE-SEDESHU agregó como reto que posee el gobierno del estado de Guanajuato al recurso humano con el que cuenta la administración pública, específicamente lo relativo a la profesionalización del personal, detallando que no hay perfiles adecuados que conozcan profundamente la MML. Finalmente, la DP-FINANZAS señaló que uno de los grandes retos sobre la evaluación es la armonización entre los distintos sistemas existentes, especialmente el SED y el SEE, especificando que se debe entender que los sistemas no son competitivos, sino complementarios entre sí, además de encaminar a dichos sistemas hacia una misma dirección para obtener resultados más contundentes.

Finalmente, las tres direcciones entrevistadas coincidieron con la idea de que de las necesidades que se tienen en tema de evaluación en el estado es la armonización entre el SED y el SEE (y los subsistemas que se presentan en el SEE); destacando que resultaría beneficioso la contemplación de los resultados de ambos sistemas para la toma de decisiones tanto presupuestarias como estratégicas; además de resaltar la necesidad de seguir impulsando el SEE y darle seguimiento a este. Sin embargo, las tres direcciones rechazaron la idea de la autonomía del ente encargado de los sistemas de evaluación del estado.

Si bien hay áreas que se podrían mejorar, creo podría funcionar perfectamente lo que tenemos ahorita si logramos esta coordinación entre estos subsistemas, donde se puedan consultar los diferentes resultados y se combinen estos, como el SED y el SEE, con que se estén hablando los sistemas yo creo que con eso podemos funcionar aun adentro de gobierno.

(DE-IPLANEG)

Cuando hablamos de un sistema que acumule el que hacer de estos subsistemas, es obvio que, si se requiere, el trabajo que se tendría que hacer para lograr eso es un reto máximo. Todos estamos trabajando para que, si se dé, pero no tenemos la clave de cómo podría ser.

(DE-SEDESHU)

Las áreas de mejora tienen que ver con la armonización y la convivencia de uno con el otro, como sistema de evaluación necesitamos armonizar todos los subsistemas que están dentro de ellos para que vayamos en una misma dirección y tengamos resultados más contundentes, así el reto es la armonización entre sistemas, saber que, aunque tienen diferentes nacimientos, no son competitivos, sino complementarios; en la medida en que uno avance y nutra al otro se ira perfeccionando el andamiaje de evaluación en el estado

(DP-FINANZAS)

En este orden de ideas, los expertos entrevistados comentaron que la autonomía de los entes encargados de los sistemas de evaluación sería benéfico para los mismos, ya que un principio básico es no ser juez y parte, por lo que si dichos sistemas se encontraran a cargo de un ente con autonomía ayudaría en la objetividad de estos y se pudiera tener mejores decisiones referente a la evaluación, ya que en ciertos casos pueden estar dichos sistemas trastocados con la intención de justificar acciones realizadas o modificar los resultados obtenidos.

Respecto a la intervención del SEE y SED en el proceso de los programas y políticas públicas, los expertos entrevistados pormenorizaron que los sistemas no deben percibirse como un juez de la acción gubernamental, sino verlos como una herramienta para la mejora, teniendo que ser los coordinadores de estos sistemas los acompañantes en el ciclo de los

programas y políticas (diseño, implementación y resultados) y así facilitar los procesos de toma de decisiones con base en evidencias.

Respecto a la consolidación de los sistemas de evaluación en el ámbito local, los expertos entrevistados resaltaron la necesidad de contar con personal cualificado en el tema de evaluación, la transversalidad de las evaluaciones (evaluar todo el gasto público local), la utilización de TdR adecuados para su contexto local (dejar de usar los TdR de CONEVAL y definir los tipos de evaluaciones que en verdad necesitan en la entidad) y, finalmente, puntualizaron que es necesario el ser estrictos con los evaluadores para que se entreguen productos de calidad, para lo cual se necesita pagar adecuadamente los costos de una evaluación de calidad.

Por otra parte, los expertos entrevistados señalaron que si bien es cierto las mejoras obtenidas de evaluar son en un primer instante hacia los programas evaluados, la mejora final recae en los beneficiados por dicho programa; a partir de la realización de las evaluaciones se pueden y deben mejorar los usos de los recursos públicos, siendo la evaluación un valor agregado en el ciclo de los programas, por ende se debe mejorar la calidad de los productos entregados a los beneficiados y consigo aportar a la mejora de la calidad de vida de las personas.

5.4 Conclusiones del capítulo

Como se observó a lo largo de este capítulo, a partir del trabajo de campo y la revisión documental realizada se ha podido cumplir con el objetivo general de la investigación, dando cuenta de las implicaciones en las prácticas evaluativas en el estado de Guanajuato y los usos

instrumentales, simbólicos y conceptuales de los resultados de las evaluaciones; abordando estas dos categorías de análisis y sus subcategorías, para así presentar el panorama general de la situación del objeto de estudio.

A manera de resumen, la implementación de evaluaciones en la entidad no es una actividad que comenzó recientemente, sino ha sido una actividad que fue institucionalizada desde hace ya unos años, siendo Guanajuato una de las entidades pioneras en la materia. Cabe destacar, que el proceso de evaluación es adoptado en Guanajuato por la sinergia política existente con la alternancia política del gobierno federal, habiendo concordancia en el partido político al frente de la nación como del estado (PAN).

No obstante, es hasta el 2017 que se instituyó el sistema de evaluación del estado de Guanajuato (SEE), siendo este el resultado de la iniciativa de IPLANEG a partir de la detección de la necesidad de contar con un sistema que englobe el proceso de evaluación en la entidad. De esta forma, se puede inferir que la formación e institucionalización del SEE se da por impulso desde lo político, siendo un mandato desde la federación la aplicación de acciones relevantes al buen gobierno y la gestión para resultados. Esto explica el porqué Guanajuato se ha posicionado como entidad pionera y de las entidades con mayor avance en materia de evaluación.

Ahora bien, es necesario resaltar la diferencia entre el SEE y el SED de la entidad; el primero es un sistema que pretende homogenizar las prácticas evaluativas en la entidad, enfocándose en la implementación de evaluaciones a políticas, programas y acciones específicas de la administración pública estatal; el segundo es un sistema enfocado en el monitoreo de las metas y objetivos de los programas, este vive dentro y para el presupuesto.

Ambos sistemas son independientes en la entidad, no siendo limitativos entre sí, sino pretendiendo ser complementarios el uno del otro.

En líneas generales, el SEE esta encabezado por el ejecutivo estatal (gobernador) y la SFIA, los cuales dirigen al sistema en general; el IPLANEG es el responsable técnico del sistema, este se encarga de coordinar las evaluaciones de programas públicos estatales no sociales, además de políticas públicas locales; la SEDESHU es la responsable de coordinar las evaluaciones a los programas sociales estatales y lo relativo a la política de desarrollo social y humano en la entidad; y la STRC se encarga de realizar evaluaciones/auditorías del desempeño a las partidas presupuestarias de la entidad.

Visto de esta forma, se puede concluir que el SEE es un conjunto de subsistemas diferenciados, los cuales presentan desvinculación el uno con el otro. Resaltando como reto principal la consolidación de un sistema integral de evaluación en la entidad que sea funcional y efectivo, el cual tenga incidencia en la asignación del presupuesto público y en los procesos de toma de decisiones en la entidad. De esta manera, resulta necesario repensar la estructura y organización de los sistemas de evaluación existentes, en especial repensar las atribuciones que tiene cada uno de ellos y los objetivos y metas que se quieren obtener a partir de su implementación.

Por otro lado, sobresale la SEDESHU como la entidad con mayor avance en materia de evaluación, esto debido a que las primeras evaluaciones realizadas en la entidad fueron coordinadas por dicha secretaría, siendo así la entidad con mayor experiencia en la materia. No obstante, cuando se formuló el SEE, la coordinación de este quedo a cargo de IPLANEG por ser la entidad que impulsó la propuesta de creación del sistema, aunque esta tuviera nula experiencia sobre la coordinación y ejecución de evaluaciones a programas estatales. Habida

cuenta, esto explica el porqué el SEE es más un conjunto de sistemas que un sistema como tal, siendo el SEE la unión de diversos sistemas que funcionan de manera autónoma y sin relación entre ellos, más que la misma adhesión al SEE.

Además, cabe destacar que en el periodo de análisis (2017 al 2020) IPLANEG, ente encargado del SEE, únicamente desarrolló 6 proyectos evaluativos, mientras que SEDESHU coordinó más de 100 evaluaciones a programas sociales en la entidad. Lo que permite concluir que SEDESHU, a través de su sistema de evaluación, es el ente encargado de la mayor cantidad de proyectos de evaluaciones, siendo así el subsistema de SEDESHU, en términos reales, el SEE de la entidad.

Es conveniente anotar que en el proceso de implementación de la política de evaluación en la entidad existen múltiples áreas de mejora; puesto que se pudo observar, que el proceso de selección de los programas a evaluar y los tipos de evaluaciones a realizar, es un procedimiento discrecional, el cual no tiene alguna explicación analítica más allá de la elección de los responsables de cada subsistema.

Así pues, los costos de las evaluaciones, se pudo apreciar que estos son bajos a comparación de la media nacional, abriendo así la discusión en torno a la calidad de las evaluaciones que contrata el estado de Guanajuato. Referente a la calidad en las evaluaciones se pudo percibir que es un tema que no se había contemplado por parte de las entidades coordinadoras, siendo únicamente la estructura de sus TdR y el compromiso de sus evaluadores en colaborar con el estado los elementos con los que el estado puede asegurar la calidad de sus evaluaciones. Sin embargo, las empresas evaluadoras que se han contratado en la entidad federativa no han sido las más sobresalientes, metodológicamente ni por su equipo de trabajo, puesto que estas consultorías no son exactamente especialistas en materia

de evaluación. demostrando de esta forma que la calidad de las evaluaciones que se contratan en la entidad no es factor que le interese al gobierno del estado de Guanajuato.

Asimismo, se observó que las metodologías empleadas para la realización de evaluaciones en el periodo analizado (2017 al 2020) no eran metodologías propias de la entidad, ni que estuvieran adaptadas al contexto y necesidades de los programas del estado. Siendo usadas las metodologías de CONEVAL para las evaluaciones en la entidad, teniendo una “tropicalización” al estado. También, se observó que todo tipo de evaluaciones en la entidad (programas sociales, programas no sociales, políticas públicas y estrategias específicas) se realizan con los TdR de CONEVAL para evaluaciones de programas sociales federales.

Finalmente, el personal que compone a las áreas de evaluación de IPLANEG y SEDESHU, no es, en términos de profesionalización, el más adecuado para dichas áreas; lo que lleva a cuestionar si están tomando las decisiones más adecuadas para la implementación de la política de evaluación de la entidad federativa. Por consiguiente, se concluye que, si bien es cierto, Guanajuato es una entidad con gran avance en materia de evaluación (realizando una gran cantidad de evaluaciones por año), son cuestionables las decisiones tomadas para su implementación; siendo el factor metodológico, la contratación de evaluaciones baratas con baja calidad y la falta de expertos en las organizaciones rectoras del SEE, lo que ponen en duda la relevancia de la implementación del gran número de evaluaciones realizadas en la entidad y consigo la política de evaluación en general.

Por otra parte, referente a la utilización de los resultados de las evaluaciones realizadas a programas públicos del gobierno del estado de Guanajuato, se observa que al finalizar los ejercicios evaluativos los resultados son entregados a los operativos y

encargados de los programas. A partir de los resultados de las evaluaciones, quienes ejecutan los programas tienen la obligación de generar un plan de trabajo para atender las recomendaciones de las evaluaciones; siendo este plan de trabajo, un conjunto de actividades discrecionales que los responsables de los programas consideran factibles y pertinentes para atender las recomendaciones de mejora.

En este sentido, sobre el seguimiento a los planes de trabajo para la atención de las recomendaciones de las evaluaciones, se puede puntualizar que SEDESHU, mediante su sistema de información de control interno, genera *checklists* de las recomendaciones que se atendieron y las actividades realizadas para su resolución, proporcionando un estatus de la atención de la recomendación. Por su parte, IPLANEG enlista las recomendaciones atendidas y las actividades implementadas para su resolución; no obstante, únicamente presenta las actividades y recomendaciones concluidas, sin presentar las demás actividades que se están trabajando o las que se trabajarán próximamente.

Si bien es cierto que existe la obligatoriedad de generar planes para atender a los resultados de las evaluaciones y que se hace el intento por generar listas de las acciones realizadas, sigue siendo el proceso muy discrecional. Los ejecutores deciden, sin algún criterio determinado, que recomendaciones se atienden y cuales no, formulando acciones que no se someten a una valoración o análisis. En este contexto, se puede exhibir que las recomendaciones atendidas y las acciones implementadas son de poca complejidad, limitándose a realizar cambios no significativos en las reglas de operación o de la MIR de los programas. De esta forma, no se puede apreciar cambios estructurales relevantes que transformen al programa o que generen aprendizaje organizacional. además, es cuestionable

el seguimiento que se les da a los programas de trabajo, únicamente enlistando lo que los responsables de los programas presentan como actividades de la atención a recomendaciones.

De hecho, la DE-IPLANEG señala que en la entidad no se ha podido comprobar que los resultados de las evaluaciones han servido para decidir presupuestos, ni para los procesos de toma de decisiones. Siendo el seguimiento a las recomendaciones uno de los principales retos que tiene la entidad en materia de evaluación. A pesar de esto, la motivación que se dice tener en la entidad para implementar evaluaciones a sus programas públicos es principalmente la mejora de sus programas, a través del perfeccionamiento de los servicios públicos de la entidad; empero, los expertos señalan que una de las principales motivaciones que pudiera tenerse es inicialmente política, siendo la implementación de evaluaciones un factor benéfico para el discurso político.

En este orden de ideas, se puede inferir que el SEE se limita a generar evaluaciones, sin contemplar la utilización de los resultados. Dicho de otro modo, la política de evaluación en el estado de Guanajuato no posiciona a la evaluación como una herramienta que permita generar transformaciones a los programas evaluados; la falta de contemplación de los resultados en los procesos decisorios de los programas y el limitado seguimiento a las recomendaciones de mejora hacen cuestionar la motivación de la entidad en implementar evaluaciones y consigo la relevancia de estas.

Para concluir, los principales retos que se tienen en la entidad federativa en materia de evaluación son: 1) la utilización de los resultados de las evaluaciones para decidir presupuestos y estrategias, 2) el seguimiento a las recomendaciones de mejora y los planes de trabajo, 3) la profesionalización del personal del SEE y 4) la armonización de los

diferentes sistemas y subsistemas de evaluación en la entidad (SED, SEE y subsistemas del SEE).

CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo de la presente investigación se ha podido observar cómo se encuentra estructurada la política de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato y cómo ha sido el proceso de implementación de esta. Sin duda alguna se puede notar que Guanajuato se posiciona como una de las entidades con mayor avance en la materia de evaluación, siendo incluso pionera en el tema; a raíz del análisis realizado se ha podido pormenorizar tanto en los avances que ha tenido la entidad sobre la institucionalización de la evaluación, como en los retos y áreas de mejora que se presentan para la consolidación de esta. Así pues, resulta pertinente reflexionar y referir tanto los avances como retos que se han podido determinar en la investigación

6.1 Avances en la institucionalización del proceso de evaluación en el estado de Guanajuato

Como principal fortaleza del gobierno del estado de Guanajuato se puede puntualizar su apertura, desde el comienzo, para realizar evaluaciones, como ya se ha comentado en múltiples ocasiones, Guanajuato es un referente nacional en el tema de evaluación por ser pionero en este; por otra parte, se debe exhibir la disponibilidad política que ha presentado la entidad desde el comienzo para implementar evaluaciones a sus programas y hasta la fecha con la institucionalización de estructuras para la evaluación en la entidad.

En este orden de ideas, sobresale la creación del Sistema de Evaluación Estatal (SEE) como intento por conjuntar y armonizar los procesos de evaluación en la entidad, donde su objetivo principal es homogenizar los procesos y encaminar los esfuerzos de la entidad, en materia de evaluación, hacia una misma ruta de acción, siendo este un buen intento de

creación de mecanismos formales de evaluación; es menester mencionar que dicha creación tuvo gran aceptación en la entidad, limitando la resistencia política para su creación, evidenciando así la disponibilidad política que tiene la entidad para realizar evaluaciones.

Asimismo, se puede exhibir que se posee un proceso definido en la entidad para la evaluación, donde sobresale puntos como la existencia de convocatorias para la licitación de las evaluaciones, procedimientos de deliberación de las propuestas (tablas de análisis de las propuestas por IPLANEG) y la consecución de productos entregables de las evaluaciones, en este contexto resalta la gran trayectoria de la SEDESHU en el tema, poseyendo habilidades notorias referente a la coordinación de evaluaciones; además es notorio la disponibilidad presupuestal en la asignación de recursos anuales para la realización de evaluaciones.

Como ventajas que se tienen de la implementación del SEE en la entidad se observan: la generación de bases de datos de los programas evaluados, así como de las evaluaciones realizadas por la entidad; la generación de una agenda conjunta de evaluación que permite contemplar todos los esfuerzos que hace la entidad en evaluación y así evitar la duplicidad de estas; la entrega de los resultados de las evaluaciones a los responsables de los programas; la generación de agendas y programas de acción atendiendo los resultados de las evaluaciones; el avance en la percepción de la evaluación como algo positivo para la administración pública; el avance en la reducción de la resistencia a la evaluación y finalmente el avance del SEE en la identificación de áreas de mejoras como parte del aprendizaje organizacional.

Es entonces que resulta notorio que la entidad federativa ha tenido avances significativos respecto a la institucionalización de la práctica evaluativa, además se puede exteriorizar la existencia de mecanismos y procedimientos de evaluación en la entidad. Pese

al conjunto de fortalezas y avances que se han enunciado anteriormente, a raíz del análisis de la investigación, se ha podido evidenciar que el sistema de evaluación del estado de Guanajuato posee grandes áreas de oportunidad.

6.2 Retos en la consolidación del sistema de evaluación del estado de Guanajuato

Como primera debilidad y área de oportunidad que se percibe en el análisis de la política de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato es la falla en su estructuración; comenzando con la desunión entre el SEE y el SED, se puede observar que estos dos sistemas viven separados el uno de otro, habiendo nula relación entre sí, lo que evidencia que la información proveniente del SEE no se contempla para las decisiones del PbR, teniendo así el desuso de las evidencias generadas por las evaluaciones; en este sentido, dentro del mismo SEE se puede observar una fragmentación, siendo este más un sistema de sistemas que un sistema integral, si bien es cierto que el objetivo de crear el SEE fue el encaminar todas las prácticas de evaluación de la entidad hacia un mismo objetivo y bajo procedimientos homogenizados, la realidad es que la creación del SEE no ha podido aportar mucho a la consecución de ese objetivo.

Otro aspecto sobresaliente al hablar de los retos que presenta la política de evaluación de la entidad es el metodológico, como se ha mencionado en el capítulo anterior, en la entidad se siguen empleando las metodologías de CONEVAL para las evaluaciones realizadas en Guanajuato; esto representa una notable área de oportunidad por: 1) la metodología de CONEVAL no está adaptada al contexto de los programas locales, ni mucho menos al

contexto de Guanajuato, 2) se utilizan estas metodologías para realizar toda evaluación que se quiere en la entidad (programas sociales estatales, programas no sociales estatales, inversiones de gasto y políticas públicas) realizando evaluaciones con metodologías inadecuadas en el estado y 3) la no creación de metodologías propias que puedan representar las necesidades, el contexto y el interés real en la entidad respecto a la evaluación.

Referente al procedimiento de evaluación, se pueden puntualizar como áreas de mejora: 1) la discrecionalidad de las áreas responsables de la evaluación en la selección de los programas a evaluar y los tipos de las evaluaciones, 2) la no profesionalización de los funcionarios en las áreas de evaluación de la entidad, 3) la implementación de gran cantidad de evaluaciones con estándares bajos de calidad y costos bajos, 4) la selección de propuestas de baja calidad metodológica y 5) la contratación de empresas evaluadoras no especializadas en el tema de evaluación; en este contexto, se evidencia la baja calidad de las evaluaciones contratadas por la entidad, lo que hace cuestionar la utilidad de realizar un gran número de evaluaciones si estas no son de calidad.

Por otro lado, uno de los retos más importantes en la entidad sobre el tema de evaluación es la utilización de las evaluaciones, como se ha podido confirmar, la participación del SEE termina al obtener los informes de resultados de las evaluaciones, siendo estos entregados a los responsables de los programas para que deliberen que acciones realizarán a partir de las recomendaciones; si bien es cierto que se les pide que hagan un plan de trabajo al respecto y para el caso del sistema de SEDESHU se presentan reportes de las acciones realizadas, los cambios y transformaciones a los programas a raíz de las evaluaciones siguen siendo no significativos, limitándose a ajustes menores a los programas,

lo que presupone que no se están obteniendo beneficios relevantes de la implementación de evaluaciones en la entidad.

Bajo este orden de ideas, sobresale el seguimiento casi nulo que se les da a los programas después de la implementación de evaluaciones y la no implicación de los resultados de las evaluaciones en los procesos de toma de decisiones, especialmente presupuestales y estratégicos; no pudiendo así comprobar la efectividad ni el impacto de la ejecución del gasto público para los programas evaluados; concluyendo entonces que prácticamente el fin de los sistemas de evaluación en la entidad es la generación de los informes y no la mejora de los programas y la acción gubernamental.

Finalmente, respecto a la utilización de las evaluaciones para la rendición de cuentas se puede estipular que las evidencias generadas por las evaluaciones no impactan la rendición de cuentas en la entidad, ya que únicamente se publican los reportes de las evaluaciones en los portales de internet, limitando la difusión por no ser resultados adaptados para el entendimiento de la población en general y no estar a fácil acceso.

Siendo, así las cosas, se puede concluir que Guanajuato ha tenido grandes avances en la institucionalización de la evaluación de sus programas, sin embargo, posee grandes retos que necesitan resolver para poder considerar consolidada su política de evaluación, centrando así el debate en la pertinencia de su proceso, la calidad de sus prácticas y los usos de los resultados de sus evaluaciones

En este sentido, queda debatir la hipótesis planteada para la investigación, la cual asevera que: los resultados de las evaluaciones a programas estatales del gobierno del estado

de Guanajuato no han tenido incidencia en los procesos de presupuestación, de planeación o de rediseño de los programas estatales. A raíz del análisis realizado se pudo exhibir que efectivamente los resultados de las evaluaciones a los programas públicos estatales no han sido utilizados para los procesos de toma de decisiones presupuestales ni estratégicas de la entidad; asimismo, se pudo observar que a los responsables de los programas se les exige que atiendan las recomendaciones emitidas por las evaluaciones, empero, esto sigue siendo un proceso con cambios no significativos en los programas, además de no haber un seguimiento factivo al cumplimiento de dichas recomendaciones.

PROPUESTA DE MEJORA

A partir del análisis realizado y la detección de las áreas de mejora, es pertinente exponer las recomendaciones de mejora. Así pues, comenzando con el punto referente a la estructura se propone la creación de un sistema integral de evaluación y monitoreo de la acción gubernamental para el gobierno del estado de Guanajuato, esto implica la monopolización de la coordinación de la evaluación en un solo sistema, eliminando así la existencia de sistemas de sistemas, siendo imprescindible que se contemplen las evidencias obtenidas de las evaluaciones tanto para el PbR, como en la toma de decisiones de los programas.

La creación de este sistema presupone tomar todos los sistemas internos del SEE y al SED para formar un nuevo sistema articulado y homologado; en este sentido, se recomienda que dicho sistema esté bajo la dirección y operación de una sola estructura organizacional, por lo cual la indicación es crear una nueva organización destinada específicamente a la atención del sistema (instituto de evaluación y monitoreo), esta organización pública podría ser parte de la administración pública descentralizada, pero sería conveniente que se le dotara de autonomía.

Por otra parte, referente al punto de metodología, se recomienda que se delimite las necesidades evaluativas en la entidad (que se va a evaluar, que se quiere obtener de las evaluaciones y que tipos de evaluaciones se necesitarían implementar) y generar modelos metodológicos propios para el gobierno del estado de Guanajuato, con la finalidad que en cada una de las evaluaciones las entidades evaluadoras puedan hacer propuestas metodológicas propias pero bajo un mismo modelo estándar en la entidad; es necesario que se creen metodologías nuevas para que estas estén lo mejor acopladas al contexto del estado y a las necesidades evaluativas de este. Además, es importante recalcar que es necesario

generar metodologías rigurosas para poder garantizar la calidad de los resultados obtenidos en las evaluaciones.

Ahora bien, sobre el procedimiento para la evaluación en la entidad se recomienda:

1) definir criterios claros y concisos para la selección de los programas a evaluar y el tipo de evaluación a realizar, esto con la finalidad de hacer evaluaciones pensadas que puedan generar beneficios y mejoras (no evaluar solo por evaluar); 2) tener personal con formación en administración pública, gobierno o políticas públicas en las diferentes áreas del sistema (profesionalización); 3) limitar la ejecución de evaluaciones a un número reducido al año, para garantizar la realización de evaluaciones de calidad que realmente se necesiten, 4) definir criterios rigurosos para el análisis de las propuestas técnicas de evaluación y la selección de estas; y 5) contratar empresas evaluadoras especialistas en evaluación que puedan generar trabajos de gran calidad, esto implica aumentar los costos de las evaluaciones,.

Por otro lado, respecto a la utilización de los resultados de las evaluaciones se recomienda que el proceso del sistema no termine con la generación de los reportes de las evaluaciones, es necesario que se revisen las recomendaciones de cada evaluación para que trabajen en conjunto (el sistema, los responsables de los programas y los evaluadores) en la creación de planes de acción adecuadamente estructurados para atender las recomendaciones; en este punto la propuesta es extender el contrato del evaluador a un periodo de asesoramiento respecto a las acciones a realizar para la atención de las recomendaciones, para que tanto los encargados de los programas como los del sistema deliberen las acciones a realizar, aquí nace la posibilidad de tener algunas recomendaciones vinculantes (se debe definir criterios bien

especificados para estipular cuales si podrían ser vinculantes y cuales no) y finalmente darles seguimiento a cada una de las acciones pactadas a realizar.

Bajo este orden de ideas, se recomienda que las evidencias generadas de las evaluaciones sean de observancia obligatoria para los procesos de toma de decisiones, especialmente presupuestales y estratégicas; con la finalidad de poder tomar decisiones informadas y que garanticen la efectividad del actuar gubernamental, donde el fin de realizar evaluaciones sea, de manera comprobable, generar impactos en los programas para mejorarlos.

Finalmente, respecto con la rendición de cuentas se recomienda que los resultados de las evaluaciones, además de publicarse los reportes finales, se publiquen las recomendaciones en una página de internet, siendo estas adaptadas a un lenguaje sencillo y entendible; además de publicar los compromisos que se generaron para atenderlos y los indicadores de su cumplimiento.

Para concluir, solo queda decir que es necesario repensar y rediseñar la política de evaluación del estado de Guanajuato para poder garantizar el impacto que esta debería tener. Hay que contemplar que entre más avances se tenga en materia de evaluación se podrá garantizar un mejor funcionamiento del aparato gubernamental y consigo tener un mejor impacto en la realidad de la población guanajuatense. Evaluar y adecuar los programas del gobierno del estado de Guanajuato significa incentivar la generación de valor público en la entidad.

REFERENCIAS

Bibliografía

- Acosta, F. (2010). La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. *Papeles de Población*, 155-188.
- Aguilar Astorga, C. R. (2017). *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*. México: UAM.
- Aguilar Villanueva, L. (2004). *Nueva gestión pública*.
- Altaba Dolz, E. (2009). *La nueva gestión pública y la gestión por competencias*. Reus: UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI.
- Álvarez Montes, D. (2018). La institucionalización de las evaluaciones de políticas sociales: retos y avances en el estado de Guanajuato. En M. Orozco Martínez, *Evaluación de políticas públicas en gobiernos estatales: el caso de Guanajuato* (págs. 63-86). México: Colofón.
- Álvarez, R. (2014). *El paradigma de la Gestión para Resultados: orígenes y fundamentos*. Conference paper.
- Arellano Gault, D. (2004). *Nueva gestión pública ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa*. En D. Arellano Gault, *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina* (págs. 13-48). México: CIDE.
- Arellano Gault, D., Lepore, W., Zamudio, E., & Blanco, F. (2012). *Sistema de evaluación al desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?* México: CIDE.

- Ballart, X. (1996). Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. En Q. Brugué, & J. Subirats, *Lecturas de gestión pública* (págs. 321-353). España: INAP.
- Barzelay, M. (2011). La nueva gestión pública. En G. M. Cejudo, *Nueva Gestión pública* (págs. 114-158). México: Siglo veintiuno editores.
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *MILLICAYAC*, 151-188.
- BID. (2012). Libro de buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe.
- Cabrero Mendoza, E. (2011). Cambio en la administración pública. En G. M. Cejudo, *Nueva gestión pública* (págs. 75-113). México: Siglo veintiuno editores.
- Cardozo Brum, M. (2013a). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 39-59.
- Cardozo Brum, M. (2013b). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Política y cultura*, 123-149.
- Cardozo Brum, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. México: Porrúa.
- Casado Cañeque, F. (2008). Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: restos y oportunidades para la cooperación española. España: OPEX.
- Cejudo, G. M. (2011). La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica. En G. M. Cejudo, *Nueva gestión pública* (págs. 17-47). México: Siglo XXI editores.

CEPAL. (2018). Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano. Santiago: ONU.

Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & desarrollo*, 57-74.

CLAD. (1999). Una nueva gestión pública para América Latina. *economía y sociedad*, 5-20.

CLAD & BID. (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. CLAD & BID.

CONEVAL. (2015a). Sistema de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social en México. México.

CONEVAL. (2015b). La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL. México.

CONEVAL. (2017). Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas. MÉXICO: CONEVAL.

CONEVAL. (2018). Medición de la pobreza 2008-2018, Guanajuato . México: CONEVAL.

CONEVAL. (2019a). Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas. México: CONEVAL.

CONEVAL. (2019b). Jalisco. México: CONEVAL.

CONEVAL. (2019c). Hidalgo. México: CONEVAL.

CONEVAL. (2019d). Oaxaca. México: CONEVAL.

CONEVAL. (2019e). Guanajuato. México: CONEVAL.

CONEVAL. (2019f). Yucatán. México: CONEVAL.

- Coordinadora ONG para el desarrollo de España. (2009). La gestión para resultados en el nuevo marco de la cooperación internacional para el desarrollo. España.
- De la Garza Montemayor, D., Yllán Ramírez, E., & Barredo Ibáñez, D. (2018). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. *Revista venezolana de gerencia*.
- Di Virgilio, M. M., & Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Argentina: Fundación CIPPEC.
- Dussauge Laguna, M. I. (2017). Introducción a la gestión para resultados. En M. I. Dussauge Laguna, *Gestión para resultados, México: siglo XXI* (págs. 17-63). México.
- F. Tapia, J. (2013). Avances y retos en la planificación para resultados. En CIDE-CLEAR, *Fortalecimiento de la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos* (págs. 21-25). México.
- Farge Collazos, C. (2007). El estado de bienestar. *Enfoques*, 45-54.
- Feinstein, O. (2017). Evaluación pragmática de políticas públicas. *ICE*, 19-31.
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 37-64.
- Gómez Mateos, J. (2012). Evaluación de la calidad de programas de servicios sociales. España: Universidad de granada.
- González Arreola, A. (2013). Enfoque conceptual: el qué, por qué y para qué de la GpRD. En CIDE, *Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos* (págs. 11-20). México: CIDE.

- Guevara Baltazar, A., Espejel Mena, J., & Flores Vega, M. (2010). Los retos de la nueva gestión pública en América Latina. *espacios públicos*, 33-46.
- Granados Alcantar, J. M., & Rangel Tavares, L. A. (2018). Análisis comparativo de los TDR para evaluación de diagnóstico-diseño de Jalisco y Guanajuato. En M. Orozco Martínez, *Evaluación de políticas públicas en gobiernos estatales: el caso de Guanajuato* (págs. 87-106). México: Colofón.
- Gun, L. (1996). Perspectivas en gestión pública. En I. n. pública, *Lecturas de gestión pública* (págs. 39-56). España: Ministerio de administración pública.
- Hood, C. (2011). ¿Una gestión pública para todo momento? En G. M. Cejudo, *Nueva gestión pública* (págs. 48-74). México: Siglo veintiuno editores.
- Hughes, O. E. (1996). La nueva gestión pública. En I. n. pública, *Lecturas de gestión pública* (págs. 101-132). España: Ministerio de administración pública.
- INEGI. (2015). Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años (Años de escolaridad).
- INEGI. (2018). Tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes (Casos por cada 100 mil habitantes).
- INEGI. (2019). Porcentaje de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa.
- López, A. (2003). *La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. INAP.
- Makón, M. P. (2014). *Algunas reflexiones sobre la gestión para resultados*. CEPAL.

- Moreno Brid, J. C., Pérez Caldentey, E., & Ruíz Nápoles, P. (2004). El consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones. *Perfiles Latinoamericanos*, 149-168.
- Moyado Estrada, F. (2006). Gobiernos de calidad. Ideas y propuestas desde la nueva gestión pública. *Buen gobierno*, 134-160.
- Nazarena Amaya, P. (2016). Evaluación de políticas y programas públicos: un aporte al fortalecimiento del Estado. España: Universidad de Barcelona.
- OCDE & BM. (2008). Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. OCDE & BM.
- Orozco Martínez, M., & Matínez Macias, A. (2018). Estudio introductorio. En M. Orozco Martínez, *Evaluación de políticas públicas en gobiernos estatales: el caso de Guanajuato* (págs. 9-20). México: Colofón.
- Pollit, C. (2011). ¿Justificación por las obras o por la fe? evaluando la nueva gestión pública. En G. M. Cejudo, *Nueva gestión pública* (págs. 218-251). México: Siglo veintiuno editores.
- Portilla Marcial, O. C. (2005). Política social: del estado de bienestar al estado neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación. *Espacios públicos*, 100-116.
- Ramírez Brouchoud, M. (2009). Las reformas del estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del new public management. *Estudios políticos*, 115-141.
- Ramírez, E., & Ramírez, J. (2004). Genesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. En D. Arellano Gault, *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos*

- de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina (págs. 99-154). México: CIDE.
- Rosas Arellano, J., & Sánchez Bernal, A. (2017). La evaluación de las políticas públicas en Jalisco, una aproximación desde la metaevaluación. *Política y cultura*, 201-223.
- Rossi, M. J. (2017). Evaluación de políticas públicas a nivel de gestión de un municipio. Utilización de herramientas de control y seguimiento habitualmente utilizadas en el ámbito de las empresas. Un estudio sobre la administración públicas en la ciudad de Berisso. Argentina: Universidad Nacional de la Plata.
- Schröder, P. (2006). Nueva gestión pública: aportes para el buen gobierno. México: Fundación Friedrich Nauman.
- SEDESHU. (12 de Julio de 2020). Monitoreo y evaluación. Obtenido de <https://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/monitoreo-y-evaluacion/>
- SHCP. (2019). Documento relativo al cumplimiento del artículo 80 de la ley general de contabilidad gubernamental. México: SHCP.
- Takahshi-Iturriaga, T. (2013). Avances y retos del PbR. En CIDE_CLEAR, Fortalecimiento de la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos (págs. 26-32). México.
- Valdez Zepeda, A. (2019). Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina. *Revista venezolana de gerencia*.

Normativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el estado y los municipios de Guanajuato
- Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el estado y los municipios de Guanajuato
- Lineamientos generales de gestión para resultados para la administración pública del estado de Guanajuato
- Decreto gubernativo numero 189 mediante el cual se constituye el Sistema de Evaluación del estado de Guanajuato
- Lineamientos generales para la evaluación de las políticas, programas y proyectos del gobierno del estado de Guanajuato

ANEXOS

Anexo 1: guía de preguntas para la entrevista con expertos

1. ¿Para qué evaluar los programas públicos?
2. ¿Qué utilidad representan las evaluaciones a los programas públicos?
3. ¿Cómo se generan las agendas de mejora a partir de las evaluaciones de programas públicos?
4. ¿Qué probabilidad existe en que la administración pública atienda dichas recomendaciones?
5. ¿De qué factores considera depende que la administración pública atienda dichas recomendaciones?
6. ¿Cómo debería ser un mecanismo adecuado de seguimiento a las agendas de mejora?
7. ¿Cómo cuantificar el cumplimiento a las recomendaciones de las evaluaciones?
8. ¿Cómo los resultados de las evaluaciones a programas públicos deberían generar cambios en estos?
9. ¿Cómo estos cambios se introducen en la cultura organizacional y como se aceptan posteriormente?
10. ¿Cómo impactan las evaluaciones a la rendición de cuentas?
11. ¿Debería el SED ser un organismo autónomo?
12. ¿Cuáles considera son los elementos más importantes para que un SED a nivel estatal pueda considerarse exitoso?
13. ¿Cuánta intervención en el proceso de los programas públicos debería tener el SED?
14. ¿A qué factores atribuye un SED que si funcione en términos de: hacer evaluaciones de calidad y que los hallazgos, conclusiones y recomendaciones sean utilizadas para mejorar los programas públicos?

Dentro del análisis del SEE he podido observar que: 1) el ente encargado del SEE posee grandes áreas de mejora respecto a cómo coordinar e implementar evaluaciones en la entidad, 2) el ente encargado legalmente y el que en verdad es la cabeza del SEE son diferentes

15. ¿A qué factores atribuye usted el que esté pasando esto?

3) Realizan una gran cantidad de evaluaciones al año, pero no con las mejores propuestas técnicas, 4) No existen procesos idóneos de retroalimentación, 5) SEE sigue siendo más que una herramienta de mejora, una herramienta para el discurso político y 6) no se observa gran influencia de las evaluaciones en los procesos de toma de decisión.

16. ¿A qué factores atribuye usted el que esté pasando esto?

17. ¿Considera que el posicionamiento que le han dado a Guanajuato en el top de los diagnósticos de CONEVAL y SHCP respecto al SED es congruente?

Anexo 2: guía de preguntas para la entrevista con los funcionarios públicos

1. ¿Cómo y para qué surge la iniciativa de realizar (por primera vez) evaluaciones a programas estatales del gobierno del estado de Guanajuato?
2. ¿Por qué surge el interés de crear un sistema de evaluación del desempeño en el estado de Guanajuato?
3. ¿Cómo se instituyó el sistema de evaluación del desempeño en el estado de Guanajuato?
4. ¿Cuáles fueron las principales problemáticas, ventajas y retos de implementar evaluaciones a programas estatales del gobierno del estado de Guanajuato bajo la coordinación del sistema de evaluación del desempeño de Guanajuato?
5. ¿Quiénes y cómo participan (dependencias/funcionarias/os) en el sistema de evaluación del desempeño del estado de Guanajuato? (preguntar por la dirección)
6. ¿Cuál es la participación de la organización [SEDESHU/IPLANEG/FINANZAS] en el sistema de evaluación del desempeño del estado de Guanajuato?
7. ¿Por qué sigue SEDESHU coordinando casi en su totalidad la implementación de evaluaciones realizadas en el estado de Guanajuato? O ¿Por qué IPLANEG tiene casi nula participación en la coordinación de evaluaciones realizadas en el estado de Guanajuato?
8. ¿Cuál es el proceso (procedimientos y pasos) de implementación de la política de evaluación de programas estatales del gobierno del estado de Guanajuato?
 - a. selección de los programas a evaluar, y de los tipos de evaluaciones
 - b. proceso de presupuestación de las evaluaciones
 - c. ¿Cómo se determina los costos de las evaluaciones?
 - d. criterios se consideran para la selección de la entidad evaluadora

9. ¿Por qué no han creado metodología propia para la realización de evaluaciones en el estado de Guanajuato?
10. ¿Qué asegura la calidad de las evaluaciones a programas estatales del gobierno del estado de Guanajuato?
11. ¿Qué se hace con los resultados obtenidos de las evaluaciones a programas estatales del gobierno del estado de Guanajuato?
12. ¿Qué seguimiento se les da a los programas evaluados del estado de Guanajuato respecto a los resultados obtenidos?
13. ¿Cuál es la motivación que tiene el gobierno del estado de Guanajuato para realizar las evaluaciones a sus programas?
14. ¿Qué cambios y cómo ocurren estos en los programas estatales del gobierno del estado de Guanajuato a partir de los resultados de las evaluaciones?
15. ¿Qué aprendizaje organizacional se ha generado respecto a la implementación de evaluaciones a programas estatales del gobierno del estado de Guanajuato?
16. ¿Para qué evaluar los programas del gobierno del estado de Guanajuato?
17. ¿Cuáles son las oportunidades de mejora que presenta el actual sistema de evaluación del desempeño del estado de Guanajuato?
18. ¿Cómo calificaría (en una escala del 1 al 10) el sistema de evaluación del desempeño del estado de Guanajuato?
19. ¿Considera que sería útil la creación de una organización que se encargue del SED en su totalidad?

