



Gobierno  
del Estado

**SEPLAN**  
SECRETARÍA TÉCNICA DE  
PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN



**ACEVAL**  
Academia Nacional de  
Evaluadores de México



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

**MEMORIAS**

**EJE 1**

**Uso de evidencia de los Sistemas  
de Monitoreo y Evaluación para la toma  
de decisiones**

# Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#SumandoComunidad

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

# Agradecimientos

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

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

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

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

- Emil Salim
- Gabriela Cantú
- Gabriela Pérez

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

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

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

- Ariadne Morales
- Esteban Macías

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

- Anne Mascle
- Gema Gutiérrez

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

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

<sup>1</sup> En orden alfabético.

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

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

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

- Andrea Wehrie
- Janett Salvador
- Silvia Salinas

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

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

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

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

# Índice

## MESA 6

### **Buenas prácticas sobre el uso de la evidencia para la toma de decisiones de política pública. Toma de decisiones**

- 9 Los desafíos para cerrar las brechas entre las expectativas de las evaluaciones y el proceso de elaboración del presupuesto
- 21 La importancia de la evaluación en la toma de decisiones de política pública en materia de desarrollo social: el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- 33 Indicadores STEM para México: el camino del país para conocer y avanzar el desarrollo de la educación en Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas y su impacto en la competitividad del país

## MESA 7

### **Buenas prácticas sobre el uso de la evidencia para la toma de decisiones de política pública. Experiencias locales**

- 51 MODELO DE PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS DE SEGURIDAD PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES LOCALES
- 61 Monitoreo y evaluación, ejercicios clave para el desarrollo de políticas públicas, el caso de Santiago de Cali, Colombia
- 69 Monitoreo y Evaluación de la Auditoría Local de Seguridad en el municipio de Querétaro: Herramienta para la prevención del delito

## MESA 8

### **Buenas prácticas sobre el uso de la evidencia para la toma de decisiones de política pública. Calidad de las evaluaciones**

- 83 Cómo podemos abordar los desafíos de promover la calidad y el uso de las evaluaciones
- 97 Hacia una guía de evaluaciones: más allá de la tipología de evaluaciones en México
- 107 Las (im)posibilidades del uso de la investigación evaluativa en Chile desde la voz de quienes evalúan: fortalezas, críticas y desafíos

- 119 Nivel de autonomía de los órganos coordinadores de evaluación estatal en México: calidad y utilización de sus trabajos evaluativos

## MESA 9

### **Herramientas para la generación, aprovechamiento y evaluación de registros administrativos de calidad**

- 133 El Modelo de la Evaluación Concurrente para la mejora en la toma de decisiones y combate a la corrupción.
- 155 Los focos evaluativos más críticos de los programas sociales en Chile: un ejercicio de metaevaluación

## MESA 9

### **Herramientas para la generación, aprovechamiento y evaluación de registros administrativos de calidad**

- 163 Sistema de Georreferenciación de la Política Social en Oaxaca (S-GPS), evidencia para la planeación estratégica local
- 177 Índice de Prioridad de Evaluación de UNODC: una metodología innovadora para guiar la toma de decisiones en la selección de programas a evaluar
- 187 Trayectorias escolares y abandono de estudiantes del nivel superior, en el primer semestre de su carrera
- 197 Los mensajes de texto como alternativa viable para monitorear procesos y resultados vía remota: Experiencia de un piloto de empleo juvenil en San Luis Potosí, México

## MESA 6

**Buenas prácticas sobre el uso de la evidencia para la toma de decisiones de política pública. Toma de decisiones**



## Los desafíos para cerrar las brechas entre las expectativas de las evaluaciones y el proceso de elaboración del presupuesto

Oscar González Ruiz<sup>1</sup>

### Introducción

La literatura sobre el presupuesto público es amplia, desde la estabilidad macroeconómica, la corresponsabilidad fiscal y los sistemas óptimos de coordinación fiscal, la determinación de fuentes de financiamiento, hasta los modelos de asignación y distribución de los recursos públicos. Este trabajo trata de reducir la discusión a aquellos debates que han explicado los procesos de decisión en la distribución del presupuesto público.

El argumento principal de este documento es que los estudios sobre cómo se elabora el presupuesto público han evolucionado, y progresivamente han adoptado una amplia diversidad de actores, métodos e instituciones que inciden en la determinación del presupuesto. Estos avances han sido acompañados por la construcción de reglas e incentivos, organizaciones orientadas al desempeño y sistemas de información compatibles con la toma de decisiones basada en evidencia (Robinson, 2013, p. 7).

Tradicionalmente el presupuesto público se define como el reflejo financiero de “lo que hace el gobierno o tiene la intención de hacer” (Wildavsky, 1961, p. 184). Actualmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015, p. 1) refiere al presupuesto como un documento de política central anual o plurianual, que se caracteriza por el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones públicas bajo los principios de transparencia, integridad, apertura, participación, responsabilidad, planeación estratégica y consecución de resultados. Sin embargo, el presupuesto no solo es un documento de política y de elaboración de cuentas públicas, sino es un proceso que contribuye a la toma de decisiones sobre gasto público<sup>2</sup> (González Arreola, 2013, pp. 29-30).

La evaluación<sup>3</sup> ayuda a racionalizar<sup>4</sup> la toma de decisiones que ingresan en la arena política (Weiss, 1993, pp. 93-94) mediante la identificación y medición del grado de generación de beneficio o utilidad social (Aguilar & Bustelo, 2010, p. 26). Esto enfatiza la idea de que el presupuesto se construye más allá de los intereses, creencias y valores de los burócratas, legisladores y demás actores involucrados, a través de instituciones formales e informales, sino que la evaluación tiene el potencial de influenciar la acción gubernamental, y en consecuencia los intereses de los individuos y grupos que mantienen la hechura del presupuesto público.

<sup>1</sup> Doctorando en Estudios Fiscales y Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara, Subdirector de Diseño, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, oscar.gonzalez@sesaj.org

<sup>2</sup> Conforme al artículo 5 de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco se entiende por gasto público a: “... las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, transferencias, pagos de pasivo y deuda pública ...” de los poderes legislativo y judicial, organismos autónomos, y las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

<sup>3</sup> Con fundamento en el artículo de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, se define evaluación como: “... conjunto de actividades estratégicas y de investigación encaminadas a valorar el avance de los objetivos de planes, políticas y programas públicos por implementar, en curso o concluidos que operan las dependencias que integran el estado y los municipios”.

<sup>4</sup> Brint, citado por Dull (2006, p. 188), define el término “racionalizar” como “la aplicación del análisis dentro de sistemas estandarizados de reglas impersonales”.

Este documento consiste en cuatro secciones. En la primera parte se presenta una breve discusión sobre modelos teóricos de comportamientos decisorios en la definición del presupuesto público, dirigiendo su atención hacia la disciplina de la evaluación de la acción pública. Esta discusión se centra en los comportamientos, mientras que la segunda sección se enfoca en los procesos evaluativos y de elaboración del presupuesto, considerando el caso del gobierno del estado de Jalisco. La tercera sección identifica los puntos críticos de interés de los tomadores de decisión en el presupuesto y sus áreas de oportunidad que convergen con los productos generados en los procesos evaluativos. Finalmente, las conclusiones representan una propuesta de reformulación de los procesos de evaluación con miras a la optimización de la planeación presupuestal.

## Objetivo general

Proponer el uso de la evidencia en la toma de decisiones presupuestales mediante nuevas estrategias de asimilación de la evaluación en el proceso de elaboración del presupuesto de egresos por parte de los agentes públicos involucrados.

## Objetivos específicos

- Identificar de la manera más sintetizada posible a los agentes, roles, incentivos, fechas clave y productos generados por las áreas de evaluación, finanzas y los titulares del poder público que son asequibles para la elaboración del presupuesto.
- Analizar la relación entre las expectativas y la pertinencia de la evaluación en las etapas de anteproyecto, proyecto y decreto de presupuesto (estructuras programáticas, asignación de presupuesto, prioridades de los titulares de los entes públicos y del gobernador, y la discusión legislativa).
- Identificar las áreas de oportunidad de la evaluación para que generen rutinas sobre el uso de la evidencia en la toma de decisiones presupuestales

## Los modelos de presupuestación, uso de la evaluación y sus desafíos

A principios de los años sesenta hasta los noventa, el debate que dominó los estudios sobre los comportamientos decisorios al momento de asignar recursos públicos se enfocó en explicar cómo tanto factores internos como externos son determinantes en la toma de decisiones de política fiscal. Actualmente dos modelos de presupuestación prevalecen: el modelo tradicional de presupuestación en el que existe el interés de mantener el status quo, y en consecuencia la determinación del presupuesto se realiza con base en el presupuesto del año anterior (Álvarez & Martos, 2013, pp. 14-18; Lindblom, 1959, p. 83). Mientras que, el modelo normativo enfatiza el racionalismo para ordenar las preferencias que maximice el consumo de los bienes públicos, que posteriormente se extrapola a lo que conocemos como la Nueva Gestión Pública en el que se defiende la efectividad de los procesos y resultados de las políticas gubernamentales reflejadas en el valor público (Arellano-Gault & Cabrero Mendoza, 2005, pp. 607-610; Samuelson, 1954, pp. 387-389).

La existencia de leyes, normas e instituciones que delimitan los procesos de determinación

del presupuesto público han generado reglas y restricciones en la distribución del gasto para que sean mayores los beneficios colectivos que los particulares (Arellano-Gault & Cabrero Mendoza, 2005, p. 604). También, estos arreglos han generado un enfrentamiento entre grupos de interés que pugnan por mayores controles o mayor flexibilidad en el presupuesto para definir el nivel de discrecionalidad aceptable en la asignación de recursos públicos y en consecuencia la identificación del espacio fiscal<sup>5</sup>.

En parte, esta delegación de poder, al parecer sin límites, parte del ideal democrático de un gobierno efectivo cuyos servidores públicos actúan con base en evidencia y en la aplicación de la ley. En el campo de los sistemas de monitoreo y evaluación, el control en el uso de los recursos públicos se ha manifestado con el “surgimiento de procesos y estructuras gubernamentales similares” que han mejorado la certidumbre sobre las técnicas, metodologías y productos derivados de la evaluación pero en detrimento del aprendizaje y mejora (Pérez Yarahuán, 2020, pp. 138-140).

En este sentido, Leviton y Hughes (1981, pp. 528-531) identifican tres propósitos para utilizar la evaluación conforme a las etapas en las que se toman decisiones: 1) para resolver problemas conforme a los hallazgos de las evaluaciones (instrumental), 2) para justificar una decisión o posición política (persuasivo) y 3) para generar conocimiento o cambiar la forma de pensar de los tomadores de decisión (conceptual).

El presente trabajo delimita su campo de estudio al uso instrumental y persuasivo según la etapa de elaboración del presupuesto, específicamente, la evaluación de la efectividad de los programas que constituye un papel de especial importancia en la asignación de los recursos en los presupuestos. En particular, Robinson (2013, p. 45) resalta las decisiones sobre la priorización del gasto y las decisiones en la asignación de recursos adicionales a secretarías y organismos.

Buscando clarificar los desafíos de estos modelos de presupuestación y categorías de uso de la evaluación, se presenta el siguiente ejemplo con base en la cuenta pública del gobierno del estado de Jalisco del ejercicio fiscal 2017<sup>6</sup>.

Se estima un presupuesto aprobado por el Congreso local por 98,932 millones de pesos (MDP) para el ejercicio fiscal 2017, de los cuales 42,952 MDP son recursos etiquetados por el gobierno federal que garantiza el uso de dichos recursos conforme a los objetivos de política fiscal determinados por el gobierno federal<sup>7</sup> y representan el 43.4%, mientras que 55,979 MDP provienen de las participaciones federales y de los ingresos propios del gobierno estatal, es decir, son los recursos de libre disposición<sup>8</sup> que abarcan el restante 56.6% del total y que dirigen el presente trabajo debido a que son aquellos que promueven la autonomía de los gobiernos locales para vincular las decisiones presupuestales a

<sup>5</sup> Se entiende por espacio fiscal como “la disponibilidad de espacio presupuestario que permite a un gobierno proporcionar recursos para un propósito deseado” sin perjuicio de “su capacidad presente y futura para pagar su deuda” (Committee, 2006; Heller, 2005).

<sup>6</sup> Para más información, véase: <https://sepaf.jalisco.gob.mx/transparencia/gestion-financiera/lgcg/de-la-informacion-financiera-gubernamental-y-la-cuenta-publica>

<sup>7</sup> Al ser recurso financiado por el gobierno federal, los entes públicos estatales y municipales son responsables de supervisar y de ejecutar los programas y proyectos conforme a los procedimientos y calendarios que establezca la administración pública federal.

<sup>8</sup> Con fundamento en el artículo 1 fracción XIX de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios que establece la definición de ingresos de libre disposición, que son:

“... los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico”.

nivel estatal con las necesidades prioritarias de sus ciudadanos.

En una mayor desagregación de estos recursos de libre disposición de los gobiernos locales, se observan 1,427 MDP, que se destinan al costo financiero de la deuda que se compone de los intereses, comisiones y gastos de la deuda, por lo que es un gasto restringido para el cumplimiento de obligaciones que el gobierno no puede desatender. Además, las transferencias a los municipios por 11,655 MDP del fondo de participaciones federales y de los ingresos estatales (Impuesto sobre la Renta o el Impuesto al hospedaje). Por ello, al descartar estos recursos de libre disposición, se tiene un espacio fiscal que representan el 43.3%, que en términos nominales son 42,896 MDP.

No obstante, aún podemos identificar recursos indispensables para la operación del gobierno que disminuyen su capacidad de maniobra para reasignar presupuesto, es decir, los gastos relacionados a la nómina, agua, luz, teléfono, que rondan los 35,215 MDP de los recursos de libre disposición, dentro del cual tenemos un monto aproximado a los 7,681 MDP que representan el 7.7% del total que incluye subsidios y apoyos económicos a la agricultura, el turismo, transferencias a fideicomisos, apoyos sociales a la agricultura, turismo, servicios técnicos, de difusión, administrativos y legales, renta y adquisición de maquinaria, entre otros. Sin embargo, el punto clave es que todas esas intervenciones, en la forma de partidas presupuestarias, buscan la atención a diferentes problemáticas económicas y sociales, en la que la evaluación resulta fundamental.

Adicionalmente, la correcta valoración del presupuesto público implica la asignación de los recursos incrementados respecto al año anterior, tomando en cuenta las variables macroeconómicas como la inflación, el producto interno bruto, el tipo de cambio, incluyendo aún en el caso de México, el precio del barril de petróleo, entre otros. En Jalisco, estos recursos adicionales, tienen dos categorías: el recurso etiquetado e inercial<sup>9</sup> y; en segundo lugar, las previsiones de gasto para los programas y proyectos prioritarios de la administración pública estatal, es decir, las prioridades de gasto para el titular del poder ejecutivo.

## La evidencia para tomar decisiones presupuestales

A inicios de la década del 2000, en México, comienza un mayor empuje por evaluar programas aplicados a los temas de desarrollo social. Mientras que, desde 2008, la percepción de que la contabilidad gubernamental es un medio para elaborar cuentas públicas cambia para hacer de está uno de los factores para tomar decisiones (González Arreola, 2013).

Lo anterior, aumentó la presión por optimizar el desempeño del sector público, generando la formalización de rutinas para reconsiderar las prioridades de gasto en los procesos de elaboración del presupuesto. Esta revisión del gasto se basa en la evaluación sistemática

<sup>9</sup> Conforme al artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, los presupuestos de los Poder Judicial y Legislativo "no podrán ser inferiores a los ejercidos el año inmediato anterior, actualizados con base en la cifra de inflación señalada en los criterios generales de política económica para el ejercicio que se está presupuestando". Asimismo, el artículo 27 de la misma Ley, establece que el gobierno estatal deberá preparar un paquete fiscal congruente con las previsiones de transferencias federales etiquetadas por el gobierno federal. También, el artículo 53 de la misma Ley que considera ajustes para el pago de deudas de corto plazo, y el pago de sentencias definitivas por autoridad competente (laudos laborales y por responsabilidad patrimonial).

de programas o rubros de servicios prestados por las instituciones públicas con la finalidad de que tanto los operadores de los programas, la alta dirección gubernamental y otros actores públicos y sociales valoren la relevancia de las intervenciones públicas para la comunidad o el gobierno.

Este tipo de sistemas de presupuestación resultan muy demandantes en términos de recursos humanos calificados, de sistemas de información y de comprensión para la alta dirección del gobierno (Robinson, 2013, pp. 121-127). Por ende, el gobierno federal y estatales han optado por desarrollar el proceso de elaboración del presupuesto en 3 macro etapas en las que varían los actores, procedimientos y resultados.

Para fines de análisis en este trabajo, tanto la oferta como la demanda de información en el presupuesto como en la evaluación, podemos integrarlas en 4 categorías<sup>10</sup>: en individual (responsables, operadores o áreas organizacionales), institucional (áreas que integran la institución), interinstitucional (entre varias instituciones públicas) e intergubernamental (entre niveles de gobierno federal, estatal y municipal).

## Etapa 1: Anteproyecto de Presupuesto de Egresos

Es la etapa en la que las áreas técnicas y titulares de organismos públicos proponen al Gobernador del estado de Jalisco, las previsiones de gastos operativos y financieros del siguiente año para alcanzar sus objetivos mediante la definición de matrices de indicadores para resultados (MIR). El área de finanzas se encarga de definir los criterios e instrumentos para que los entes públicos remitan información<sup>11</sup> que incluye la definición de las estructuras programáticas (elementos de diseño de los programas que correspondan con la clave presupuestal), la aplicación de la Metodología de Marco Lógico (MML), los objetivos, metas e indicadores del Plan de Desarrollo y una estimación preliminar de los recursos financieros necesarios. La Secretaría de Finanzas u homóloga establece entre mayo y julio la realización de actividades de programación para determinación de indicadores de desempeño y de validación de la clave presupuestal en lo que respecta a ¿quién gasta? y ¿para qué gasta?

De conformidad al artículo 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco (LPCGP) se establece que a más tardar el 15 de agosto las dependencias y entes sectorizados al Poder Ejecutivo deberán de remitir a la Secretaría de Finanzas u homóloga sus anteproyectos de presupuesto conforme a la previsión que establezca el Gobernador del Estado.

## Etapa 2: Proyecto de presupuesto de egresos

En la segunda etapa, la Secretaría de Finanzas u homóloga adquiere mayor relevancia

<sup>10</sup> Se considera como referencia lo establecido en el numeral 10 del "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de Administración Pública Federal" emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México para 2011.

<sup>11</sup> "Artículo 24.- El titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría, determinará los lineamientos del gasto, así como las políticas y normas que se aplicarán durante la elaboración del anteproyecto de Presupuesto de Egresos, a los cuales tendrán que sujetarse las Dependencias y Entidades ..."

debido a que tiene la responsabilidad de integrar y formular el Proyecto de Presupuesto<sup>12</sup>, conforme a las directrices que establece el Gobernador, los anteproyectos de presupuesto de las Unidades presupuestales, al proyecto de presupuesto del gobierno federal, a los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera establecidos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y los preceptos establecidos en la LPCGP.

Para el caso del Poder Legislativo y Judicial (artículos 16 y 17 de la LPCGP) elaborarán sus proyectos de presupuesto de egresos para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado. Estos poderes, así como los organismos públicos autónomos, al formular sus respectivos proyectos de presupuesto deberán enviar dichos proyectos al titular del Poder Ejecutivo a más tardar el 15 de agosto de cada año (Artículos 18 y 29 de la LPCGP).

La Secretaría revisará las propuestas remitidas por los entes públicos estableciendo criterios de responsabilidad hacendaria y financiera se establecen conforme a las proyecciones macroeconómicas, las estimaciones del ingreso y de gasto, las reformas fiscales y financiera que regulen las operaciones económico-financieras del sector público y la evaluación sobre el cumplimiento de programas y proyectos.

Antes del 15 de octubre de cada año, se presenta al Gobernador el Proyecto de Presupuesto, y, conforme al artículo 50 fracción II de la Constitución Política del Estado de Jalisco se establece que el Gobernador del Estado presenta al Congreso estatal a más tardar el 1 de noviembre los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal siguiente.

### **Etapa 3: Aprobación del presupuesto de egresos**

En la tercera etapa, el Congreso estatal interviene de manera relevante en la determinación de los gastos del Estado (Artículo 35 fracción IV de la Constitución Política del Estado de Jalisco).

A más tardar el 1 de noviembre de cada año el Congreso estatal recibe el Proyecto de presupuesto para revisar y analizar su contenido, discutir sus posibles ajustes y prioridades, y en su caso aprobarlo a más tardar el 15 de diciembre<sup>13</sup> para su posterior publicación en el periódico oficial a más tardar el 31 de diciembre que permita tener un presupuesto disponible a partir del 1 de enero.

El Gobernador, la Secretaría de Finanzas y homologa, así como los titulares de las dependencias y organismos deberán proporcionar al Congreso información que permita la comprensión de las propuestas de gasto contenidas en el Proyecto de Presupuesto (Artículo 36 de la LPCGP).

<sup>12</sup> Artículo 31 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.

<sup>13</sup> Conforme al artículo 45 de la constitución estatal: "El presupuesto de egresos deberá ser aprobado a más tardar el 15 de diciembre". Sin embargo, el artículo 46 párrafo sexto prevé que en caso de que para el día 31 de diciembre no sea aprobado el presupuesto de egresos, se aplicará la distribución del presupuesto ejercido en el año inmediato anterior, lo que supone la consideración de las adecuaciones presupuestales aplicadas en ese ejercicio fiscal.

## Proceso general de evaluación

Resulta de utilidad para los tomadores de decisión sobre el presupuesto la información sobre el desempeño, tanto del comportamiento de los indicadores como de las evaluaciones, que es seleccionada de manera cuidadosa, considerando su relevancia en los procesos de decisión (Robinson, 2013, pp. 25-29). A continuación, se presenta algunos elementos clave en los procesos de evaluación en México.

De conformidad al artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental se establece que los entes públicos deberán publicar en sus páginas de internet su Programa Anual de Evaluaciones (PAE), a más tardar el último día del mes de abril. No obstante, la asignación de recursos para llevar a cabo el PAE, se define en el año anterior en su anteproyecto de presupuesto, lo cual implica, en caso de no tener acceso a otros instrumentos de administración financiera plurianual como son los Fideicomisos, la preparación anticipada de un Anteproyecto de PAE.

También, el área encargada de coordinar la evaluación elabora e integra el modelo de Términos de Referencia (TdR) conforme a las características particulares de cada tipo de evaluación, sus posibles usos y las observaciones del área responsable del programa sujeto de la evaluación (proceso que podría llevar entre uno y dos meses en la etapa previa y de desarrollo del anteproyecto de presupuesto), para que se inicie el proceso de selección de la entidad evaluadora, es decir, quién se hace cargo de la investigación evaluativa.

En la ejecución de las evaluaciones comienza con una reunión inicial para establecer el calendario de trabajo. El área de evaluación solicita, a los responsables de los programas, información para atender los requerimientos de ejecución de la evaluación. Posteriormente, la entidad evaluadora entrega su plan de trabajo, enfoque metodológico y/o hallazgos preliminares. Según el tipo de evaluación, comienza un proceso itinerante de entregables por parte de la entidad evaluadoras, en el que los responsables del programa y la propia coordinadora de la evaluación generan observaciones para ser atendidas por la entidad evaluadora. Se concluye este proceso con una reunión final para presentar los resultados y recomendaciones de la evaluación. De manera formal no se tienen tiempos establecidos por lo que el ejercicio de esta etapa varía. No obstante, con fines de ejemplificación se consideran entre 4 y 6 meses de trabajo.

Finalmente, la entidad evaluadora entrega el informe final a la instancia de coordinación para que el área responsable de los programas sujetos de evaluación realice un documento de posición institucional basado en el informe final (en nuestro ejemplo se considera su entrega entre las etapas de proyecto y aprobación del presupuesto). La emisión de este documento detona la realización de una agenda de mejora que generan compromisos para mejorar el uso de los recursos públicos que puede llevar al mejoramiento del programa, de los indicadores o de la legislación aplicable.

## La asimilación de la evaluación en el proceso de elaboración del presupuesto

El establecimiento de rutinas de presupuestación y de generación de información de desempeño permiten orientar la asignación de recursos escasos basada en evidencia. Los sistemas de presupuestación, con enfoque hacia resultados, buscan establecer un mayor vínculo entre el financiamiento y los resultados logrados por los programas a través de la priorización del gasto público.

El modelo de presupuestación inercial es un parámetro indispensable para diferenciar los recursos que pueden ser reasignados de los que no, además es utilizado ampliamente para determinar las adecuaciones al anteproyecto de presupuesto respecto al ejercicio fiscal anterior, por lo que intensifica los conflictos entre la estructura organizacional (responsables, operadores y áreas organizacionales) demandante de más recursos para proveer más bienes y servicios, y los recursos dirigidos a los programas (definidos por el titular del organismo y la Secretaría de Finanzas conforme a las posibilidades reales de gasto) para cumplir los objetivos planeados.

También, en el anteproyecto de presupuesto, el sistema de evaluación no solo estriba en la solicitud de recursos presupuestales adicionales, sino también en establecer un conjunto de medidas que mejoren la efectividad en la administración de los recursos públicos. Los procesos evaluativos tienen un avance considerable en este último aspecto, al proveer a los responsables de los programas de información confiable y útil que se base en las interacciones entre los evaluados y las entidades evaluadoras.

Si bien los hallazgos y recomendaciones derivadas de la evaluación durante el anteproyecto de presupuesto son accesibles y en algunos casos oportunas, el involucramiento de otros actores de nivel interinstitucional e intergubernamental es escaso, disminuyendo su uso en las siguientes etapas al anteproyecto por parte de los tomadores de decisión en el proceso presupuestal.

En la etapa de proyecto de presupuesto, la determinación del presupuesto basado en el ejercicio fiscal del año anterior observa una mayor rigidez para distribuir los recursos adicionales entre las instituciones públicas. Por ello, los principales ajustes son realizados internamente por el titular del poder ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas. No obstante, la Secretaría permite a los responsables de los programas realizar ajustes en las asignaciones financieras conforme a las ampliaciones de recursos federales, en un periodo menor a tres meses, conservando los techos financieros históricamente asignados de recurso de libre disposición.

Asimismo, los responsables de los programas pueden solicitar adecuaciones adicionales en sus montos asignados conforme a las recomendaciones descritas en los informes de evaluación. Sin embargo, en esta etapa la participación de los responsables de los programas es marginal, por lo que la decisión de reasignar conforme a la información financiera y operativa sobre el desempeño recae en el titular del poder ejecutivo con apoyo de la Secretaría de Finanzas.



Las variables económicas y financieras nacionales y locales resultan relevantes, debido a que, en ejercicios fiscales de mayor estabilidad macroeconómica, el titular del poder ejecutivo tiene un mayor margen de maniobra para realizar ampliaciones al paquete fiscal, modificando marginalmente el status quo presupuestal. Esta definición de prioridades políticas también puede tener como principal insumo las coyunturas políticas y sociales, sin observar aún de manera relevante la evaluación con uso persuasivo e instrumental que permita consensar los intereses de diversos actores.

La última etapa de elaboración del presupuesto tiene como finalidad la aprobación del paquete fiscal por lo que existe una negociación interinstitucional entre el titular del ejecutivo y el legislador para seleccionar prioridades. No obstante, Carpio (2010) citado por Sánchez Martínez (2016) menciona que las modificaciones legislativas al proyecto de presupuesto oscilan entre el 0.3 y el 0.6 por ciento.

Estas prioridades se determinan convencionalmente por la negociación del uso de la evidencia, no necesariamente basadas en un rigor metodológico, para las ampliaciones de recursos respecto al ejercicio fiscal anterior. Derivado de los procesos internos del Congreso, el legislador tiene un tiempo inferior a un mes para revisar, analizar, discutir y consensar la asignación de recursos. Por ello, su revisión se focaliza a las asignaciones globales de las dependencias y organismos, y en las proporciones de partidas presupuestales, convirtiéndose en un fin y no en un medio la asignación de recursos. Esto sin considerar el desempeño de las instituciones públicas para incentivar las acciones que generan mayor beneficio social. Una importante área de oportunidad es la adecuación de las recomendaciones de la entidad evaluadora que aumenten la influencia hacia el legislador para la toma de decisiones presupuestales.

## Conclusiones

Históricamente, la utilización de las evaluaciones para la elaboración del presupuesto público representa un desafío de apropiación institucional a nivel individual, institucional, interinstitucional e intergubernamental que depende de estrategias de asimilación por el lado de la oferta bajo los principios de inclusión, oportunidad y adaptabilidad; mientras que por el lado de la demanda el aumento de la credibilidad, la colaboración y la coordinación de la información que mejore la efectividad de la toma de decisiones presupuestales.

En este sentido, se propone que el alcance de la evaluación en el presupuesto debe estar determinada por aquellos recursos que realmente son de libre disposición sin afectar los compromisos y obligaciones financieras del gobierno que se han explicado en este documento, para que, conforme al ámbito de competencia hacendaria, se focalicen su uso en la racionalización de las decisiones sobre la asignación del gasto público. Por ello, en el proceso presupuestal, que normativamente tiene definido sus tiempos de desarrollo, es necesario diferenciar aquellos recursos financieros reasignables o que están disponibles, de aquellos que son inerciales o inamovibles, para permitir una mayor exposición de la discusión y negociación presupuestal de manera oportuna y asequible.

Uno de los retos clave para el ejercicio evaluativo en el proceso presupuestal es la inclusión, que permita definir criterios, desarrollar juicios y establecer recomendaciones adecuadas y relevantes ante los diversos actores, no solo aquellos involucrados en la evaluación sino también en la presupuestación, los cuales presentan diferentes grados de aversión al cambio y de ideas preconcebidas sobre la dirección más adecuada de los recursos públicos.

También, el criterio de oportunidad es importante para repensar el uso de la evidencia en la toma de decisiones presupuestales. Se observan áreas de oportunidad en la formalización de rutinas dirigidas a la planificación, ejecución y difusión de la evaluación; por ejemplo, en su instrumental en el corto plazo para reasignar los recursos públicos; y a mediano plazo, en su uso simbólico por parte de los legisladores que permitan ampliar la discusión sobre el presupuesto conforme a la información del desempeño y no solo coyuntural.

Se requiere un mayor aprovechamiento y adaptabilidad de los informes parciales y final durante los procesos presupuestales que brinden flexibilidad para generar y organizar los hallazgos en las recomendaciones aplicables en la discusión presupuestal, considerando cada etapa del proceso presupuestario.

Por otra parte, ante la necesidad de los gobiernos de brindar información veraz y socialmente útil sobre el desempeño, los sistemas de monitoreo y evaluación tienen entre sus mayores desafíos, servir de punto de partida para ampliar la discusión sobre los presupuestos públicos, dicho esfuerzo exige importantes cambios en las funciones de coordinación que constituyan la mejor solución a los problemas de fragmentación de información financiera y de desempeño para los decisores del presupuesto público.

La gestión de la información, valores, creencias e intereses que intervienen en el proceso de elaboración del presupuesto, considerando la evaluación, tiene su génesis en la colaboración, por ejemplo, en la construcción de los términos de referencia entre las unidades de evaluación y los evaluados, buscando repensar qué dudas resolver y el beneficio esperado que incentive la credibilidad e inclusión de otros decisores de los recursos que den uso a la evaluación.

Conforme a lo expuesto, existe una amplia variedad de actores involucrados en las etapas de elaboración del presupuesto los cuales, conforme a información, valores e intereses, autorizan adecuaciones en diferentes ámbitos y magnitudes. Por ello, este trabajo no busca establecer una metodología de integración de procesos, sino en incitar a un mayor debate sobre la relevancia de la interoperabilidad entre los sistemas presupuestales y de evaluación que incidan en el presupuesto conforme a la etapa y nivel de actor involucrado en la elaboración del presupuesto.

También, se reconoce la necesidad de avanzar colectivamente para que el gobierno mejore sus políticas, por lo que este documento carece de la exploración procedimental y de resultados de las experiencias de la participación ciudadana en la interoperabilidad entre el proceso de elaboración del presupuesto y la evaluación.

En la medida que se logre avanzar en estas dimensiones, se podrán cerrar las brechas entre las recomendaciones y las acciones gubernamentales reflejadas en el presupuesto público.

## Bibliografía

- Aguilar, L. F., & Bustelo, M. (2010). Gobernanza y evaluación: Una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, 23-51.
- Álvarez, J. A. M., & Martos, D. G. (2013). Presupuesto Base Cero: Una herramienta para la mejora de las finanzas públicas. *Instituto de Estudios Fiscales*, 10, 3-28.
- Arellano-Gault, D., & Cabrero Mendoza, E. (2005). La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA*, XIV(3), 599-618.
- Committee, D. (2006). Fiscal Policy for Growth and Development. Background Paper DC2006-0003, Washington, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.
- Dull, M. (2006). Why PART? The institutional politics of presidential budget reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 187-215.
- González Arreola, A. (2013). Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: Oportunidades y desafíos. 84.
- Heller, M. P. S. (2005). Understanding fiscal space. International Monetary Fund.
- Leviton, L. C., & Hughes, E. F. (1981). Research on the utilization of evaluations: A review and synthesis. *Evaluation review*, 5(4), 525-548.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *PublicAdministrationReview*, 19(2), 79-88.
- OCDE. (2015). Recomendación del Consejo sobre Gobernanza presupuestaria. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>
- Pérez Yarahuán, G. (2020). La evaluación como un proceso de aprendizaje y transformación para la toma de decisiones. En *Evaluación y toma de decisiones* (Primera, pp. 137-146). Ediciones de la UNLa. <https://clear-lac.org/publicaciones/>
- Robinson, M. (2013). Manual sobre la elaboración de presupuestos basados en resultados. Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados (CLEAR).
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The review of economics and statistics*, 387-389.
- Sánchez Martínez, J. S. (2016). El congreso y la política de gasto en Jalisco, 1990-2014. *Estudios sociológicos*, 34(102), 537-565.
- Weiss, C. H. (1993). Where politics and evaluation research meet. *Evaluation practice*, 14(1), 93-106.
- Wildavsky, A. (1961). Political implications of budgetary reform. *Public Administration Review*, 183-190.



# La importancia de la evaluación en la toma de decisiones de política pública en materia de desarrollo social: el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Eunice Arias Arias <sup>1</sup>

Hugo Lugo Paz <sup>2</sup>

Alfredo de Jesús Ortega Castañeda <sup>3</sup>

Victoria Ximena Gutiérrez Escobedo <sup>4</sup>

## 1. Introducción

En 1995, inició un proceso de descentralización del gasto público en México con el objetivo de hacer eficaz la dinámica operativa entre los órdenes de gobierno. El supuesto detrás de este proceso es que los gobiernos locales conocen mejor las necesidades inmediatas de la población, por lo que transferirles mayores potestades y recursos conducirá a intervenciones más eficaces en beneficio de la población en situación de pobreza o carencias sociales (Scott, 2004). Así, en el marco de esta descentralización, en 1997 se llevó a cabo la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), de la cual surgieron los fondos de aportaciones federales del Ramo 33, entre ellos el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), coordinado por la Secretaría de Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social).

El FAIS es uno de los ocho fondos del Ramo 33 que se transfieren anualmente a los gobiernos locales (LCF, art. 25) y es el cuarto fondo con mayor presupuesto. De manera particular, el FAIS busca resolver los rezagos en infraestructura social básica generados principalmente por la mala planeación y calidad de los servicios públicos municipales; la insuficiencia de recursos propios por parte de los gobiernos locales; y, los altos costos de la construcción y mantenimiento de la infraestructura social básica (SEDESOL, 2014). Por lo anterior, y debido a que el financiamiento de infraestructura social básica constituye una condición indispensable para propiciar un piso mínimo de bienestar social y tiene implicaciones importantes en la mejora de los ingresos (Fuentes, 2003), el FAIS tiene como objetivo fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en situación de pobreza extrema, en localidades con alto o muy alto grado de rezago social, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) (LCF, 2018).

El FAIS constituye el 2.5294% de la Recaudación Fiscal Participable y se integra por dos subfondos (LCF, 2018): el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) (12.12% del FAIS) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF) (87.88% del FAIS). Es importante señalar que la distribución entre entidades y municipios se realiza, de acuerdo con la LCF,

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

<sup>2</sup> Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México, Director General Adjunto de Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Bienestar, hugo.lugo@bienestar.gob.mx

<sup>3</sup> Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Director de Análisis e Interpretación de Métodos Cuantitativos de la Secretaría de Bienestar, alfredo.ortega@bienestar.gob.mx

<sup>4</sup> Maestra en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Subdirectora de Análisis y Procesos de la Secretaría de Bienestar, victoria.gutierrez@bienestar.gob.mx.

mediante una fórmula de distribución que considera tres criterios: un criterio inercial, que es el monto del FAIS asignado en el ejercicio fiscal 2013; un criterio de pobreza, que es la magnitud de las carencias de la población en condiciones de pobreza extrema; y, un criterio de eficacia, que se refiere a la reducción de los indicadores de la población en situación de pobreza extrema.

Concretamente, la LCF señala que con el FISE se pueden financiar obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema. Asimismo, con los recursos del FISMDF se pueden financiar ocho rubros: agua potable; alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica del sector salud; infraestructura básica del sector educativo; mejoramiento de vivienda; y mantenimiento de infraestructura.

Como componente del gasto federalizado, el FAIS está destinado a atender una prioridad específica: el financiamiento de infraestructura social básica. Además, forma parte de una gran estrategia de descentralización de funciones y coordinación intergubernamental para el logro de objetivos comunes entre los gobiernos federal y locales. De igual forma, constituye un mecanismo del Gobierno Federal para la asignación de recursos entre las entidades federativas y los municipios de forma eficaz y eficiente, y la promoción del desarrollo de los estados y de las diversas regiones que integran el territorio nacional. Asimismo, por el tamaño de su presupuesto, el FAIS es parte esencial del financiamiento para el cumplimiento de las atribuciones de los gobiernos locales.

Por lo anterior, es de vital importancia asegurar el adecuado funcionamiento del Fondo, y, para ello, realizar su evaluación periódica. En este sentido, los ejercicios de evaluación más recientes del FAIS son las Fichas de Desempeño 2016-2017 y 2018-2019 para las 32 entidades federativas (FISE y FISMDF) y la Evaluación Estratégica con enfoque de Procesos del FAIS 2017. Las Fichas de Desempeño son un instrumento sintético y autocontenido de monitoreo y evaluación de los componentes del FAIS, cuyo objetivo fue ampliar, actualizar y mejorar la información disponible del Fondo. Por su parte, la evaluación de procesos es un instrumento netamente de evaluación, cuyo objetivo fue contribuir a mejorar el funcionamiento y la organización de la coordinación del FAIS, mediante la valoración de su gestión operativa.

El presente documento se enfoca en el proceso de mejora continua del Fondo a partir de los resultados, hallazgos y recomendaciones de la Evaluación Estratégica con Enfoque de Procesos del FAIS 2017 y de su alcance como herramienta para la toma de decisiones basada en evidencia, para lo cual se estructura en cuatro apartados. El primer apartado describe en qué consistió la evaluación de procesos. El segundo apartado detalla las recomendaciones a cada uno de los procesos del FAIS evaluados. El tercer apartado analiza el proceso de mejora continua a partir de las recomendaciones de la evaluación de procesos. Finalmente, este documento concluye que la importancia de evaluar el FAIS radica en el proceso de mejora continua en la gestión operativa del Fondo que, en consecuencia, contribuirá al cumplimiento de los objetivos del FAIS y del Ramo 33.

## 2. Evaluación Estratégica con Enfoque de Procesos del FAIS 2017

El Programa Anual de Evaluación (PAE)<sup>5</sup> de 2017 y el de 2018 contemplaron la realización de una Evaluación Estratégica con enfoque de Procesos al FAIS con el objetivo de contar con información para contribuir a la mejora de la gestión operativa del Fondo en el ámbito de las atribuciones de la Secretaría de Bienestar. De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR), el objetivo de esta evaluación fue

[c]ontribuir a la mejora del funcionamiento, operación y organización de la coordinación del FAIS a nivel federal, mediante la realización de un análisis y valoración de su gestión operativa, de modo que se permita orientar o fortalecer dicha gestión a la consecución de los resultados deseados. (SEDESOL, 2017, p. 13)

Adicionalmente, la evaluación tuvo los siguientes objetivos específicos (SEDESOL, 2017): 1) valorar si la gestión operativa (procesos, subprocesos y macroprocesos) de la coordinación del FAIS a nivel federal es adecuada para el logro de sus objetivos; 2) valorar en qué medida la gestión operativa de la coordinación del FAIS es eficaz, oportuna, suficiente y pertinente para el logro de sus objetivos; 3) identificar, analizar y valorar problemas normativos y operativos (“cuellos de botella”); 4) identificar, analizar y valorar las buenas prácticas o las fortalezas en la coordinación del Fondo; 5) valorar si la estructura organizacional operativa es la adecuada para la consecución de objetivos; 6) valorar elementos del diseño del FAIS y de su orientación a resultados; y, 7) formular recomendaciones específicas que permitan mejorar la coordinación del FAIS por medio de la mejora en su gestión operativa.

La evaluación se llevó a cabo durante 2018, de conformidad con lo establecido en los TdR, mediante un análisis cualitativo y un análisis cuantitativo (SEDESOL, 2017). Por una parte, la evaluación se encargó de realizar un diagnóstico del FAIS, analizar su diseño y describir sus procesos operativos a nivel federal, estatal y municipal. Por otra parte, se llevó a cabo la valoración cuantitativa de los principales procesos operativos identificados, a partir de la medición de los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia.

Como parte del análisis cualitativo, el análisis de gabinete consistió en la revisión del contexto en el que se desarrolla la gestión operativa del FAIS, así como un análisis del marco normativo que lo rige. Posteriormente, se realizó trabajo de campo en una muestra de 6 entidades federativas y 24 municipios (SEDESOL, 2018).<sup>6</sup> En esta muestra, se realizaron entrevistas a profundidad y grupos focales con diferentes actores relacionados con el FAIS, así como la observación directa de los procesos, en la medida que estos se estuvieran ejecutando durante las visitas. Para cumplir con el objeto de reflejar la variabilidad de la operación en los diferentes contextos en que opera el FAIS, se identificaron las siguientes variables para seleccionar la muestra analítica de entidades: grado de rezago social; volumen de operación y gestión del FISE y FISMDF; pobreza, carencias y rezago social; administración de los recursos a través de fideicomisos; y partido político en la entidad (SEDESOL, 2018). Adicionalmente, se llevó a cabo una

<sup>5</sup> El Programa Anual de Evaluación (PAE) es el documento mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dan a conocer las evaluaciones que se llevarán a cabo durante cada uno de los ejercicios fiscales, y a los programas federales y/o fondos a los que se les aplicarán. Los PAE se encuentran disponibles en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ProgramaAnual.aspx>.

<sup>6</sup> La muestra seleccionada incluyó los estados de Chiapas, Durango, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Puebla y 24 municipios correspondientes a estos mismos estados. Para la selección de la muestra analítica de municipios, se replicó el proceso empleado para la selección de entidades federativas.

encuesta en línea a funcionarios de las delegaciones estatales de la Secretaría y de los gobiernos estatales y municipales, encargados o relacionados con la operación de los dos subfondos FISE y FISMDF.

A partir de un modelo general, en el que se asimilaron diez procesos tipo con 34 procesos federales, 27 estatales y 20 municipales, se identificaron diez procesos fundamentales como parte de la gestión operativa de la coordinación del FAIS: 1) asignación de recursos a gobiernos locales; 2) actualización de los Lineamientos de Operación (LOP); 3) focalización; 4) capacitación; 5) comunicación; 6) concurrencia; 7) seguimiento y monitoreo; 8) acompañamiento a la gestión local; 9) participación y contraloría social; y, 10) evaluación. Una vez identificados estos procesos, se realizó la valoración cuantitativa de la gestión operativa de la coordinación del Fondo, por medio de la medición de los atributos de eficacia, oportunidad, suficiencia y pertinencia.

En este orden de ideas, un proceso es eficaz en la medida en que cumple con sus metas; 75% de los procesos analizados cumple con el atributo de eficacia. Un proceso es oportuno en la medida en que otorga sus productos (componentes o entregables) o resultados en un periodo de tiempo determinado o adecuado para el logro de sus objetivos; 67% de los procesos pueden calificarse como oportunos. Un proceso es suficiente en la medida en que produce sus resultados de forma completa o adecuada para el logro de sus objetivos; 33% de los procesos que desempeña la coordinación federal pueden calificarse como suficientes. Por último, un proceso es pertinente si sus actividades y productos son adecuados para lograr tanto sus metas específicas y sus objetivos; 17% de los procesos analizados pueden calificarse como pertinentes. Por todo esto, la valoración global cuantitativa sobre la operación y ejecución de los procesos de la coordinación a nivel federal del FAIS es de 50 puntos en una escala de 100.

A partir del análisis cuantitativo, se llevó a cabo la valoración del grado de consolidación operativa global y de los procesos del FAIS, en función de las siguientes categorías para cada uno de los procesos: normativización, estandarización, documentación, monitoreo, automatización e implementación de mejoras. Con base en la valoración del grado de consolidación operativa, la evaluación concluyó que, en general, el FAIS cuenta con respaldo documental en la mayor parte de sus procesos y que la mayoría se encuentran estandarizados en la práctica, es decir, la mayor parte de los ejecutores los realizan de la misma forma. Sin embargo, en lo particular, hay subprocesos que están parcialmente documentados, que no siempre están descritos a detalle y que son parcialmente conocidos por los operadores, lo que también se relaciona con un alto grado de rotación de personal a nivel municipal.

Finalmente, la evaluación no encontró evidencia de sistemas de monitoreo e indicadores de gestión para la mayoría de los subprocesos de la operación ni en oficinas centrales ni a nivel local. Además, aunque el Fondo sí cuenta con sistemas informáticos que apoyen la ejecución de la mayoría de los procesos, pocos de ellos cuentan con mecanismos

<sup>5</sup> El Programa Anual de Evaluación (PAE) es el documento mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dan a conocer las evaluaciones que se llevarán a cabo durante cada uno de los ejercicios fiscales, y a los programas federales y/o fondos a los que se les aplicarán. Los PAE se encuentran disponibles en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/ProgramaAnual.aspx>.

<sup>6</sup> La muestra seleccionada incluyó los estados de Chiapas, Durango, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Puebla y 24 municipios correspondientes a estos mismos estados. Para la selección de la muestra analítica de municipios, se replicó el proceso empleado para la selección de entidades federativas.



para la implementación sistemática de mejoras. De acuerdo con lo anterior, el grado de consolidación operativa global de los procesos del Fondo es de 3.7 en una escala de 0 a 6.

### 3. Recomendaciones

La Evaluación Estratégica con Enfoque de Procesos del FAIS 2017 proporciona evidencia de que la coordinación a nivel federal del Fondo (Secretaría de Bienestar y Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]) cumple las obligaciones establecidas en el artículo 33, B, I de la LCF y sus LOP. La evidencia recabada también muestra que, bajo una lógica de gestión orientada a resultados, el cumplimiento normativo no es suficiente para asegurar que las obras beneficien directamente a toda la población objetivo y los recursos sean destinados exclusivamente a los fines que señala la LCF. En este sentido, la evaluación plantea algunas recomendaciones para la mejora de los procesos del FAIS:

Para el proceso de asignación de recursos de la federación a las entidades federativas y municipios, recomendó documentar los mecanismos de coordinación al interior de la Secretaría de Bienestar, a fin de institucionalizarlos; así como documentar el cálculo de la distribución, la publicación del calendario y el proceso de administración de recursos.

Del proceso de actualización de los LOP de 2014 a 2017, recomendó documentar el procedimiento de actualización de los LOP; que tengan vigencia multianual; y, que la actualización considere la retroalimentación de los gobiernos locales.

Para el proceso de focalización destacan las siguientes recomendaciones: diseñar un instrumento costo-efectivo —distinto del CUIS— con el que los gobiernos de las entidades y municipios puedan acreditar una ZAP y ésta quede considerada en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS); diseñar un procedimiento para que las entidades y municipios puedan medir el avance en la atención de carencias o rezagos (“Censo de infraestructura por localidad”) a partir de la sistematización de los CUIS y darle seguimiento periódico; y generar incentivos para que los gobiernos locales avancen efectivamente en la atención de carencias sociales.

Para el proceso de capacitación, la evaluación recomendó adoptar una estrategia de Formación de Formadores para potenciar la capacitación y su incidencia efectiva en las instancias de los gobiernos locales; ampliar los contenidos y mecanismos para la capacitación; mejorar y ampliar el contenido de calidad disponible en medios virtuales y tutoriales en línea; y ampliar y fortalecer la estructura de personal de la unidad coordinadora del Fondo.

Por lo que se refiere al proceso de comunicación, las recomendaciones fueron diseñar y ejecutar una campaña permanente de difusión por medios impresos, redes sociales y radiodifusoras locales, en la que, con un lenguaje accesible, se promueva el uso adecuado de los recursos del FAIS; producir y distribuir material de comunicación con contenidos sobre diversos aspectos de la operación del Fondo; y convenir con los gobiernos de las

entidades la creación y operación de una Línea de Atención Telefónica para dudas y orientación.

Para la concurrencia de recursos, las recomendaciones fueron apoyar el fortalecimiento de mecanismos de intercambio de información de proyectos que ya tienen validación técnica y que requieren recursos adicionales para facilitar la concurrencia; apoyar la formulación de los convenios de concurrencia; transparentar a los beneficiarios que las obras son realizadas con recursos de concurrencia para que no se disminuya la percepción de logro del gobierno local; y, profundizar el tema de concurrencia en la capacitación.

Por lo que respecta al seguimiento y monitoreo, la evaluación recomendó mejorar la vinculación de la MIDS con el Sistema de Reporte de Recursos Federales Transmitidos (SRFT) de la SHCP,<sup>7</sup> para facilitar a los usuarios la modificación de información (trimestralmente se podría actualizar en el SRFT toda la información contenida en la MIDS, en lugar de únicamente los proyectos nuevos y cancelados); ampliar la funcionalidad de la MIDS para los actores locales para facilitar la consulta de información; e integrar la Cédula de Verificación y Seguimiento de Obra como módulo de la MIDS que agregue evidencias.

Respecto del acompañamiento a la gestión local, recomendó apoyar la contratación de Agentes para el Desarrollo Local (ADL),<sup>8</sup> incluso con recursos concurrentes en esquemas permanentes, asignar recursos para los ADL distintos a la fracción de 3% de FISE destinada para gastos indirectos y clarificar el diseño de la cadena de mando para que los ADL no sean pagados por una institución y tengan obligaciones de reporte hacia otra.

Para las actividades de la participación y contraloría social, recomendó reconocer en los LOP a los grupos de representación de la población, sobre todo, en las comunidades con gobiernos de usos y costumbres; validar formalmente su constitución como comités de obra y que funjan como contralorías sociales y profundizar el tema de contraloría social en la capacitación.

Finalmente, en cuanto al proceso de evaluación, recomendó explorar las opciones para la toma de acuerdos con los gobiernos de los estados (Conferencia Nacional de Gobernadores [CONAGO]) para definir atribuciones y obligaciones en materia de evaluación del uso de los recursos del FAIS en los estados y municipios; que la Secretaría de Bienestar explore con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la SHCP la posibilidad de incluir en el PAE el desarrollo de matrices de indicadores de resultados del FAIS a nivel estatal; diseñar modelos de TdR y ejercicios piloto de evaluación que, en un futuro, puedan servir de referencia a los gobiernos locales; que la Secretaría de Bienestar y la SHCP diseñen una evaluación con el fin de valorar la calidad y veracidad de la información reportada en la MIDS y SRFT, tanto para FISE como para FISMDF, mediante trabajo de campo y establecer una agenda de evaluación del FAIS desde el punto de vista federal, considerando las necesidades de información

<sup>7</sup> Anteriormente, el SRFT se conocía como Sistema de Formato Único (SFU).

<sup>8</sup> Los ADL son las personas físicas contratadas por los gobiernos locales para llevar a cabo acciones para el seguimiento y verificación del uso de los recursos del FAIS (LOP, 2017).

al respecto de la Secretaría de Bienestar, la SHCP, el CONEVAL y la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

#### 4. El círculo virtuoso de mejora continua

El propósito de cualquier evaluación que se realiza a una política pública, además de contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas, es proporcionar información útil a los implementadores de intervenciones públicas para la toma de decisiones basada en evidencia con el objetivo de contribuir a garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Por ello, la incorporación de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones al diseño, la operación o cualquier otro aspecto de la política pública permite generar un círculo virtuoso, cuyo objetivo principal es mejorar de manera continua los programas y acciones públicas para que tengan mayor impacto en las poblaciones que atienden y cumplan con sus objetivos.

#### Aspectos Susceptibles de Mejora del FAIS

En México, la incorporación formal e institucional de los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones para la mejora continua de los programas y acciones públicas se conoce como Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), que son “[l]os compromisos que asumen las dependencias y entidades para introducir mejoras a una política pública o a un programa presupuestario, con base en los hallazgos sobre debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en una evaluación externa” (SHCP, 2019). Al respecto, en la Figura 1 se ilustra el círculo virtuoso de mejora continua por medio de los ASM.

Figura 1. Círculo virtuoso de mejora continua



Fuente: Elaboración propia.

Una vez concluida la Evaluación Estratégica con enfoque de Procesos del FAIS 2017, la Secretaría de Bienestar analizó las 153 recomendaciones que se desprendieron de ésta. Con base en criterios de claridad, relevancia, justificación y factibilidad de la evaluación, y de acuerdo con el Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de

mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal,<sup>9</sup> la Secretaría clasificó 8 ASM, por medio de los cuales atendió 27% (42) de las recomendaciones, conforme se muestra en la Tabla 1.

**Tabla 1. Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de la Evaluación Estratégica con Enfoque de Procesos del FAIS 2017**

No.	ASM	Actividad asociada	Fecha de Conclusión
1	Fortalecer los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS	Elaborar un manual de procedimientos para la elaboración/actualización de los Lineamientos del FAIS.	6/30/2020
		Elaborar un documento en el que se establezcan los Criterios para el establecimiento de porcentajes y tipos de obras consideradas en el Catálogo de los Lineamientos de Operación del FAIS	6/30/2020
		Realizar una estrategia/Establecer un mecanismo (encuesta) en conjunto con las instancias ejecutoras para considerar las necesidades más apremiantes de la población en tema de infraestructura social básica.	12/31/2020
		Analizar la pertinencia de establecer una clasificación de acuerdo con el grado de avance en infraestructura básica de los municipios	12/31/2020
2	Incluir dentro de las MIDS la georreferenciación con coordenadas de levantamiento.	Elaborar una propuesta de metodología de georreferenciación por coordenadas geográficas para detectar las localidades en sustitución del padrón de localidades.	12/31/2019
		Realizar un análisis de factibilidad para incluir la metodología de georreferenciación en las MIDS.	12/31/2019
3	Fortalecer el proceso de capacitación estableciendo con claridad los mecanismos, contenido y actores involucrados.	Elaborar un documento en el que se establezcan los criterios para desarrollar los contenidos de las capacitaciones.	12/31/2019
		Diseñar una estrategia para la Formación de Formadores.	12/31/2019
		Considerar en el programa de capacitación la ampliación de los temas de contraloría social, concurrencia y evaluación.	12/31/2019
		Diseñar e implementar una encuesta sobre la calidad y contenido de la capacitación.	12/31/2019
4	Elaborar e implementar una estrategia de difusión de mensajes del FAIS en conjunto con los gobiernos locales para territorios con difícil acceso a medios de comunicación (rural).	Estrategia de difusión en medios electrónicos y folletería con mensajes del FAIS en conjunto con los gobiernos locales para territorios con difícil acceso a medios de comunicación (rural).	12/31/2019
5	Fomentar entre los estados la difusión en sus páginas de internet sobre los resultados de las obras que concurren	Comunicación oficial a los enlaces en las Entidades Federativas solicitándoles la difusión de las acciones y resultados de las obras realizadas con recursos del FAIS en sus páginas de internet.	12/31/2019

<sup>9</sup> En el Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal se puede consultar el proceso, las fechas, los responsables y los formatos que, en el ámbito federal, se utilizan para establecer los ASM. El documento está disponible en: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Mecanismo\\_2011.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Mecanismo_2011.pdf).

6	Elaborar un plan estratégico en el que se definan los objetivos y metas de cobertura en el mediano y largo plazo.	Elaborar un plan estratégico en el que se definan los objetivos y metas de cobertura en el mediano y largo plazo.	12/31/2019
7	Realizar un análisis respecto a la posibilidad de incluir obras de tipo integral en el catálogo del FAIS.	Elaborar un documento que analice la pertinencia de inclusión de obras de tipo integral en el catálogo del FAIS.	12/31/2019
8	Realizar un análisis de factibilidad para una evaluación de impacto del FAIS.	Realizar un análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto del FAIS.	12/31/2020

Fuente: Elaboración propia.

Respecto del proceso de clasificación de ASM del FAIS en 2019, es importante realizar dos precisiones. Por un lado, si bien la Evaluación Estratégica con enfoque de Procesos del FAIS 2017 correspondió al ejercicio fiscal 2017, ésta concluyó en diciembre de 2018. Por ello, y conforme a la normativa aplicable, la definición de ASM se realizó durante abril de 2019. De ahí que los años comprometidos para la conclusión de los ASM del FAIS oscilen entre 2019 y 2020, de acuerdo con la complejidad de atención del ASM. Por otro lado, a diferencia del mecanismo de fiscalización, en el contexto del gobierno federal mexicano las recomendaciones derivadas de evaluaciones externas no son vinculantes, es decir, las instituciones responsables de la implementación de la política pública evaluada deben analizar cada una de las recomendaciones y definir si pueden derivar en uno o varios ASM, cuya atención se comprometen a realizar.

## Mejoras en el FAIS, derivadas de la atención de Aspectos Susceptibles de Mejora

De los ocho ASM clasificados por el FAIS, tres estuvieron orientados a elaborar o modificar los documentos normativos o de planeación del FAIS (1, 4 y 5 de la Tabla 1); dos a corregir actividades o procesos del Fondo (2 y 3); dos a reorientar sustancialmente el FAIS (6 y 8); y uno a modificar los apoyos del programa (7) (Secretaría de Bienestar, 2019). A diciembre de 2020, 75% de los ASM del FAIS ha sido cumplimentado por la Secretaría de Bienestar. Como resultado del seguimiento y la atención de ASM, a continuación se enlistan las principales mejoras que ha tenido el FAIS:

- Desarrollo de instrumentos de georreferenciación que permiten mejorar la focalización de las acciones emprendidas por el FAIS, a fin de que éstas se realicen en las localidades con mayor rezago en infraestructura social.
- Desarrollo de un mecanismo de capacitación que permite potenciar los resultados de las capacitaciones, ya que estas pueden ser replicadas por formadores que cuentan con los contenidos y habilidades para dispersar el conocimiento al interior de sus entidades federativas. Asimismo, se creó el instrumento que permite medir el grado de satisfacción de los usuarios con las capacitaciones.
- Modificación del catálogo de obras del FAIS para incluir obras de tipo integral, es decir, obras complementarias entre sí, cuya realización depende de otras.
- Promoción de la transparencia y la certidumbre entre los distintos actores involucrados en la operación del Fondo, ya que está en proceso de formalización un documento que establecerá el procedimiento a seguir para la actualización de los

lineamientos de operación del Fondo.

e) Desarrollo de una agenda de evaluación a mediano plazo, a fin de contar con mayor información, además de los procesos, de los resultados y del desempeño en general que el FAIS tiene en la consecución de sus objetivos.

## 5. Conclusiones

Como parte del gasto programable destinado a las aportaciones federales que se transfieren a los gobiernos locales, el FAIS tiene el objetivo de resolver los rezagos en infraestructura social básica en beneficio de la población en situación de pobreza extrema, en localidades con alto o muy alto grado de rezago social, y en las ZAP. Para asegurar que el ejercicio de recursos del FAIS esté orientado a resultados, es de vital importancia evaluarlo de forma periódica y desde diversos enfoques. De esta manera, el ejercicio más reciente de evaluación al FAIS ha consistido en la valoración de su gestión operativa por medio de la Evaluación Estratégica con Enfoque de Procesos del FAIS 2017. De la evaluación de los principales procesos operativos del FAIS, se derivaron hallazgos, debilidades, oportunidades, amenazas y, principalmente, recomendaciones. Las recomendaciones que cumplieron con los criterios de claridad, relevancia, justificación y factibilidad se clasificaron como ASM, para integrarse en el círculo virtuoso de mejora continua del Fondo.

En suma, más allá de cumplir con mandatos normativos, el desarrollo de evaluaciones al FAIS contribuye al cumplimiento de los objetivos del gasto federalizado (descentralizar, redistribuir y hacer equitativo el gasto entre los gobiernos locales) y el Fondo (el financiamiento de obras y acciones en materia de infraestructura social básica que ayuden a combatir la pobreza y el rezago social), la toma de decisiones basadas en evidencia, y la transparencia y la rendición de cuentas, así como a mejorar la integración, distribución, administración y supervisión del FAIS.

Como anteriormente se señaló, para asegurar la orientación a resultados del FAIS es de vital importancia evaluarlo de forma periódica y desde diversos enfoques. En este sentido, para los años siguientes la Secretaría de Bienestar cuenta con una agenda de evaluación del FAIS a nivel federal (ver Tabla 2). Dicha agenda responde a necesidades de evaluación identificadas por la unidad responsable del Fondo y la unidad de evaluación de la Secretaría de Bienestar, los gobiernos locales, la SHCP y el CONEVAL, así como a la obligación de dar cumplimiento y continuidad a evaluaciones mandatadas en los PAE de ejercicios fiscales anteriores.

**Tabla 2. Agenda de evaluación al FAIS 2021-2024**

Año	Evaluación	Justificación
2021	Estratégica de Coordinación 2019-2020	Evaluar la coordinación del FAIS para proveer información que retroalimente la integración, la distribución, la administración, la supervisión y el seguimiento de las aportaciones, así como su contribución a la orientación y la consecución de resultados en el marco de los objetivos del Ramo General 33 (CONEVAL, 2020). Es importante mencionar que los PAE 2019 y 2020 mandatan esta evaluación, de la cual se reiniciará el proceso de contratación durante el presente ejercicio fiscal.
	Fichas de Desempeño 2019-2020	Replicar los ejercicios de evaluación de 2017 y 2018 para ampliar, actualizar y mejorar la información disponible sobre el FISE y el FISMDF, así como fomentar la cultura de la evaluación en las entidades federativas.
2022	Desempeño	Valorar el desempeño del FAIS, y de sus subfondos (FISE y FISMDF), respecto de sus resultados, productos, presupuesto, cobertura y seguimiento a ASM, entre otros temas, por medio del análisis de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados y demás información relacionada con los resultados, los servicios y la gestión del Fondo. Es importante señalar que el FAIS no cuenta con un ejercicio de evaluación previo de este tipo en el ámbito federal.
2023	Diseño	Analizar y valorar la coherencia, la pertinencia, la consistencia y la orientación del diseño del FAIS al logro de sus objetivos y del Ramo 33. Al respecto, cabe señalar que el último ejercicio de evaluación al FAIS de este tipo fue en 2014 y, desde entonces, el Fondo ha presentado diversos cambios en sus instrumentos normativos de planeación, verificación y seguimiento, de ahí la importancia de valorar su diseño.
2024	Impacto	Valorar el impacto social y económico de los recursos ejercidos del FAIS en su población beneficiaria. El FAIS no cuenta con ejercicios previos de evaluación que permitan medir los efectos del Fondo en la población en situación de pobreza extrema, las localidades con alto y muy alto grado de rezago sociales, así como las localidades con ZAP. Cabe señalar que actualmente la Secretaría de Bienestar, como parte de un ASM comprometido, realizar un análisis de factibilidad de dicha evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

## 6. Bibliografía

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2020). Términos de Referencia de la Evaluación Estratégica de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/TdR\\_2020/TDR\\_Coordinacion2020\\_FAIS.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/TdR_2020/TDR_Coordinacion2020_FAIS.zip).
- Fuentes, N. (2003). Crecimiento económico y desigualdades regionales en México: el impacto de la infraestructura. *Región y sociedad*, 15(27), 81-106.
- Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Diario Oficial de la Federación (DOF), Ciudad de México, 30 de enero de 2018.
- Lineamientos para la Operación del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social (LOP). DOF, Ciudad de México, 14 de febrero de 2017.
- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEFPAPF). DOF, Ciudad de México, 30 de marzo de 2007.
- Scott, J. (2004). La descentralización, el gasto social y la pobreza en México. *Gestión y Política Pública*, 13(3), 785-831.
- Secretaría de Bienestar. (2019). Anexo F del FAIS. Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2018). Informe final de la Evaluación Estratégica con enfoque

de Procesos del FAIS. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/428590/Informe\\_Final\\_Evaluacion\\_\\_Estrategica\\_Procesos\\_FAIS\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/428590/Informe_Final_Evaluacion__Estrategica_Procesos_FAIS_2017.pdf).

----- (2017). Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica con enfoque de Procesos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 2017. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/428588/Terminos\\_de\\_Referencia\\_Evaluacion\\_Estrategica\\_Procesos\\_FAIS\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/428588/Terminos_de_Referencia_Evaluacion_Estrategica_Procesos_FAIS_2017.pdf).

----- (2014). Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127091/Diagnostico\\_del\\_Fondo\\_de\\_Aportaciones\\_para\\_la\\_Infraestructura\\_Social.\\_Diciembre\\_2014.\\_P1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127091/Diagnostico_del_Fondo_de_Aportaciones_para_la_Infraestructura_Social._Diciembre_2014._P1.pdf).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Aspectos Susceptibles de Mejora para el Primer Trimestre de 2019. [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/ASM/IT\\_2019\\_ASM.pdf](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/ASM/IT_2019_ASM.pdf).



# Indicadores STEM para México: el camino del país para conocer y avanzar el desarrollo de la educación en Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas y su impacto en la competitividad del país

Gina Andrade Baena <sup>1</sup>

Marlene Gras Marín <sup>2</sup>

Graciela Rojas Montemayor <sup>3</sup>

Laura Segura Guzmán <sup>4</sup>

## I. INTRODUCCIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Invertir en habilidades, educación y capacitación es necesario para aprovechar al máximo la transformación digital. Sin embargo, muchos países enfrentan preguntas desafiantes sobre cómo esta inversión puede ser más eficiente e inclusiva y si las inversiones actuales son suficientes (OECD, 2019b). Diversos organismos internacionales reconocen a la ciencia y la tecnología como insumos clave para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como para cumplir las metas internacionales de mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollar resiliencia a sus efectos. También se reconoce la importancia de la educación en STEM, siglas en inglés para referirse a Ciencias, Ingeniería, Matemáticas y Tecnología, para que el desarrollo sea sostenible (WEF, 2015).

Adicionalmente, existe un reconocimiento global de que todos los países deberían desarrollar sus propias capacidades en ciencia, tecnología e innovación, y también capacidades para implementar políticas públicas efectivas e informadas. Asimismo, para mejorar la capacidad de los países en STEM y lograr los ODS definidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la igualdad de género en la ciencia debe priorizarse y abordarse activamente con diversos instrumentos, como las políticas, programas y la normatividad legal (UNESCO, 2017, 2018).

El concepto de STEM puede adoptar numerosas interpretaciones de acuerdo con la perspectiva de análisis seleccionada y la información estadística utilizada para medirlo. Un limitante en el estudio y análisis de STEM es la falta de consenso de una definición internacionalmente reconocida de STEM, tanto en términos de su conceptualización como su clasificación, lo que prolonga la ambigüedad de lo que es STEM, especialmente desde el punto de vista estadístico (UNESCO, 2017).

Contar de forma regular con indicadores sobre el estado de la educación STEM en México permitiría responder con mayor certeza preguntas relevantes para comprender el contexto actual, pero también las tendencias en el tiempo sobre aspectos clave para su avance e impulso. Asimismo, tener acceso a estadísticas y datos confiables en STEM para el país, serviría de faro para plantear prioridades, conocer la relación que hay entre

<sup>1</sup> Doctora en Economía y Ciencias Sociales en Educación por el Instituto de Educación de University College London. Consultora. gina.baena.14@alum-ni.ucl.ac.uk

<sup>2</sup> Maestra en Educación Internacional por la Universidad de Estocolmo. Consultora. gras.marlene@gmail.com

<sup>3</sup> Licenciada en Administración de Empresas por la Universidad Iberoamericana. Fundadora y Presidenta de Movimiento STEAM. presidencia@movimientostem.org

<sup>4</sup> Licenciada en Psicología por la Universidad del Valle de México. Gerente de Investigación y Fortalecimiento Institucional de Movimiento STEAM. investigacion@movimientostem.org

indicadores y trabajar de forma focalizada cerrando brechas de información y para la atención de problemáticas prioritarias.

A la fecha, la información de indicadores disponibles de STEM se encuentra dispersa en fuentes de información de distintas características y no existe un acervo o instrumento que recopile y organice de manera sistemática la información de dichos indicadores y a la vez que sea de fácil acceso para su consulta y análisis. Este proyecto contribuye a subsanar esta brecha, siendo el primer esfuerzo a nivel regional y a nivel país para mapear, recopilar y organizar sistemáticamente en un marco conceptual una propuesta de indicadores para dar seguimiento periódico al estado general de la educación STEM en México.

## 1.1 Antecedentes y contexto del proyecto

Esta investigación es parte de los insumos para la elaboración de la propuesta de la Estrategia Educación STEM para México, impulsada por Movimiento STEAM. En el marco de su construcción, se han desarrollado diversos proyectos<sup>5</sup>, que, a su vez, también aportaron con información para la elaboración del presente documento, destacando un proyecto en particular como antecedente principal de la presente investigación, Indicadores STEM para México-Primera Fase (2019). Este proyecto representó el primer avance para organizar en un marco conceptual la oferta de indicadores disponibles para la región de América Latina y el Caribe vinculados a STEM para su análisis. Se procesaron 65 fuentes de información, de las cuales se extrajeron un total de 961 indicadores. Para el caso de México, la muestra final de indicadores sistematizados fue de 622.

## 1.2 Objetivo

El objetivo del proyecto es desarrollar una primera propuesta de indicadores cuantitativos de STEM para el país con el propósito de comparar el progreso de México en las dimensiones de educación, de habilidades, de ocupación (incluyendo actividades profesionales, emprendimiento, innovación, autoempleo, entre otras) y de contexto clave asociadas con los cuatro Ejes Estratégicos que guiarán la implementación de la Estrategia Educación STEM para México (ver Figura 1).

**Figura 1. Ejes Estratégicos de la Estrategia Educación STEM para México<sup>6</sup>**



Fuente: Adaptado de Gras, Alf y Segura (2021).

<sup>5</sup> Estos proyectos son Visión STEM para México (2019), Visión de Éxito Intersectorial: cuatro Ejes Estratégicos (2021), Visión de Éxito Intersectorial del Eje Estratégico: Educación STEM - Inclusión con Perspectiva de Género y foco en Mujeres (2021), Diagnóstico de Inclusión (2021) e Indicadores STEM para México- Primera (2019) y Segunda Fase (2021). En el marco de estos proyectos, se agradece la participación, colaboración y orientación de las personas e instituciones que forman parte del Consejo Nacional STEAM, del Comité Técnico Nacional STEAM, y de los grupos de trabajo de cada uno de los ejes estratégicos.

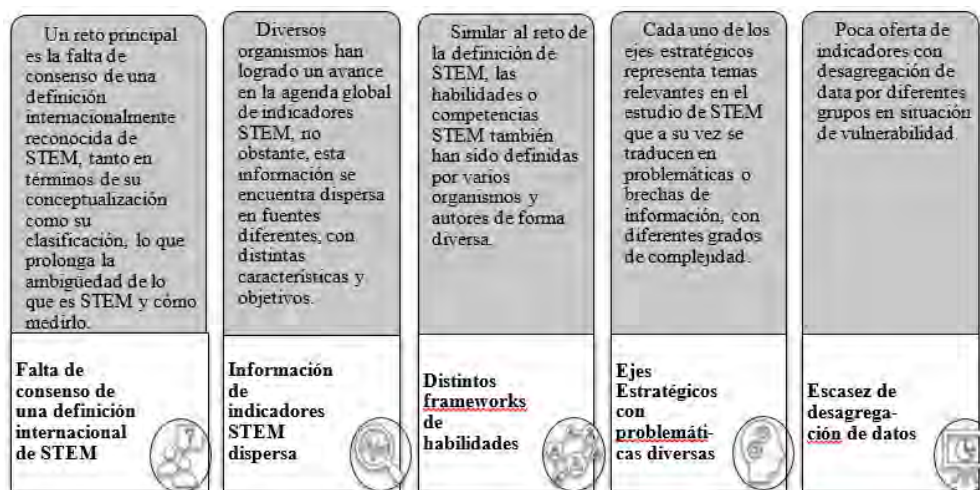
<sup>6</sup> El Eje Estratégico denominado "Inclusión" en la Estrategia Educación STEAM para México, tendrá Perspectiva de Género y foco en Mujeres", por lo que este documento se referirá a él como "Género e Inclusión".

### 1.3 Alcance y limitaciones

Reconociendo la gran cantidad de iniciativas implementadas en México para abordar los retos educativos vinculados a STEM, esta propuesta de indicadores NO ESTÁ destinada a evaluar el impacto de dichas actividades. Su propósito está dirigido a fungir como un diagnóstico del estado general de los esfuerzos combinados en todo el Ecosistema de STEM en el país para aumentar el “flujo” de estudiantes a través de una “canalización” educativa hacia STEM. La información de los indicadores propuestos proporciona una línea base para trazar el progreso del país y de los actores principales, en su conjunto, en el impulso de la educación STEM en todos los niveles educativos.

Asimismo, se reconoce que el proceso de selección de indicadores no estuvo exento de los retos identificados en investigaciones anteriores relacionadas con el análisis de STEM y las desarrolladas en el marco de la Estrategia Educación STEM para México. Los que inciden directamente en este proyecto se resumen en la Figura 2.

**Figura 2. Retos en la selección de indicadores STEM**



Fuente: Andrade Baena, G. (2021).

Finalmente, es importante recalcar que la propuesta de indicadores planteada en este proyecto es un primer punto de partida, la cual continuará siendo un insumo vivo que seguirá fortaleciéndose y actualizándose con las discusiones y participaciones de los actores relevantes y la comunidad usuaria de la información.

### 1.4 Metodología

Como se comentó anteriormente, este proyecto forma parte de una serie de documentos vinculados para informar y desarrollar la propuesta de la Estrategia Educación STEM para México. Alineado con las investigaciones que acompañan dicha estrategia, se aborda el tema de STEM desde su perspectiva transversal, y al mismo tiempo, su incidencia focalizada por Eje Estratégico. Particularmente, este documento persigue con su difusión: i) contribuir a generar discusiones que permitan enfocar y alinear las iniciativas de los diferentes sectores, público y privado, y los actores relevantes del Ecosistema STEAM

para el impulso de educación STEM; ii) replantear el enfoque de lo que se vincula hoy como educación STEM, utilizando una visión más holística, comprensiva e integrada de trayectorias de vida en STEM, ya que en la actualidad, el análisis y enfoque de STEM se asocia principalmente con campos de estudio en el nivel de Educación Terciaria; iii) para informar la investigación requerida en líneas de acción prioritarias o para solventar las brechas de información existentes en la materia, y iv) para informar la agenda de política pública y educativa a nivel nacional, estatal y municipal y educativa; y iii) para informar la investigación requerida en temas prioritarios o para solventar las brechas de información existentes en la materia.

La metodología utilizada para su desarrollo se basó en la identificación, el relevamiento y la sistematización de diferentes publicaciones con información de indicadores relevantes sobre las dimensiones de análisis de Educación, de Habilidades, de Ocupación (incluyendo actividades profesionales, de emprendimiento, autoempleo, entre otras) y de Contexto. La definición de las cuatro dimensiones de análisis utilizó como marco teórico la formación dinámica de capital humano con enfoque de ciclo de vida. La delimitación de la muestra de indicadores se realizó en tres etapas, combinando criterios de elegibilidad establecidos anteriormente en el proyecto de Indicadores STEM para México-Primera Fase, y nuevos criterios establecidos para esta Segunda Fase, donde destaca la vinculación con las temáticas de los cuatro ejes estratégicos de 1) Inclusión, 2) Fuerza Laboral y Cuarta Revolución Industrial, 3) Innovación y Emprendimiento, 4) Agenda 2030. Asimismo, se incorporaron al análisis de las fuentes de información el enfoque conceptual de Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) y elementos de la metodología de modelo lógico (MML).<sup>7</sup> La Figura 3 resume las tres etapas de la delimitación de la muestra de indicadores, las cuales se describen en las siguientes subsecciones.

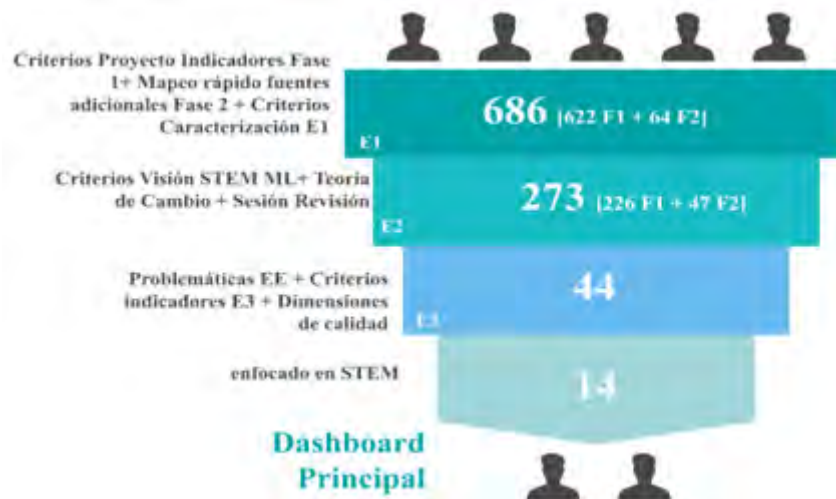
### 1.4.1 Primera Etapa (E1)

Dando continuidad a la investigación y los resultados de la primera fase del proyecto de Indicadores STEM para México, en la primera etapa de delimitación de la muestra de indicadores, se mantiene como marco general de análisis, las cuatro dimensiones identificadas en la literatura e investigaciones relacionados con STEM, así como con la teoría de formación dinámica de capital humano. Las dimensiones del marco general de análisis son: 1) Educación, 2) Habilidades, 3) Ocupación<sup>8</sup> y 4) Contexto. La Figura 4 integra las dimensiones de análisis descritas anteriormente.

<sup>7</sup> El enfoque de GpRD orienta todos los recursos a la consecución de cambios sociales para que las personas puedan desarrollarse de manera plena y ejercer sus derechos, y generar evidencia de ello para rendir cuentas. Desde lo operacional, las organizaciones orientan sus procesos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación al logro de resultados, y a la evaluación de aprendizajes y mejora continua ((PNUD) & (NMP), 2019). La MML es una herramienta que permite identificar y visualizar la lógica causal de la intervención, programa y/u organización. La MML puede servir para más de un propósito y puede utilizarse en las diferentes etapas del ciclo de GpRD.

<sup>8</sup> Antes denominada dimensión de Empleabilidad, se cambia el nombre a Ocupación para volverla más inclusiva en su contenido, incluyendo actividades profesionales, de emprendimiento, autoempleo, entre otras.

**Figura 3. Etapas de la delimitación de la muestra de indicadores STEM**



\*Donde E1, E2 y E3 es por Etapa, EE por Eje Estratégico y ML por Modelo Lógico. Fuente: Andrade Baena, G. (2021).

Asimismo, los criterios de elegibilidad para la inclusión de fuentes de información adicionales para su revisión, establecidos en la primera fase, se mantienen, así como los tipos de documentos o publicaciones a consultar para el mapeo, los cuales se incluyen en el Cuadro 2.

**Figura 4. Dimensiones de análisis del marco general**



Fuente: Andrade Baena, G. (2021).

## Cuadro 2. Criterios de elegibilidad de las fuentes de información

Criterios de elegibilidad fuentes de información	Tipo de Publicaciones/Documentación
Que la información generada sea reconocida y utilizada como referencia por más de un organismo internacional y con presencia en varios países.	a) Reporte/Informe diagnóstico (Internacional, Regional, Nacional)
Que los datos e información recolectada cuenten con elementos de comparabilidad y/o con al menos dos ciclos de levantamiento de dicha información.	b) Bases de datos/plataformas interactivas
Que la información generada provenga de instituciones académicas y/o investigación con reconocido prestigio en la comunidad internacional y/o académica.	c) Notas Técnicas/Metodológicas
	d) Evaluaciones
	e) Artículos de investigación publicados o documentos de trabajo (únicamente Working Papers).

Fuente: Adaptado de Andrade Baena, Gras y Saint Martin (2019).

De las fuentes de información incluidas en la revisión documental de esta primera etapa, se contabilizaron 686 indicadores, de los cuales, 622 provenían de la muestra de la primera fase del proyecto de Indicadores STEM para México, y 64 de esta segunda fase. Para obtener una muestra de indicadores que pasaría a la segunda etapa de análisis, se procedió a realizar una clasificación de los indicadores, de acuerdo con una serie de preguntas guía o criterios de caracterización, que serían el primer filtro. Dichos criterios se enlistan en el Cuadro 3.

## Cuadro 3. Criterios de caracterización y delimitación de indicadores (E1)

#	Criterio	Observaciones
C1	¿La fuente de información de origen es?: i) Nacional o ii) Internacional	Se dará prioridad a los indicadores que cuenten con ambas condiciones
C2	¿Tipo de documentación o publicación de la fuente de información de origen?: i) Base de datos/plataforma, ii) informe, iii) encuesta	Se dará prioridad a aquellos indicadores que provienen de encuestas, bases de datos, o fuentes de información primaria. Aquellos indicadores que ya se publican en informes anuales o con cierta periodicidad, se deberá determinar el valor agregado de su inclusión en un nuevo informe de indicadores STEM para México.
C3	¿Cuál es la frecuencia de recolección del indicador de la fuente de información de origen?	Identificar el periodo de recolección del indicador y si éste se encuentra claramente definido en la fuente de origen, dando preferencia aquellos que tengan frecuencia de recolección constante y reconocida (ej. anual, bianual, ciclos de evaluaciones). Se dará prioridad a aquellos indicadores que cuenten con información histórica recolectada (al menos un periodo).
C4	¿Cuál es el nivel de desagregación (representatividad)? i) Nacional, ii) Entidad Federativa	Se complementa con C1. Si el indicador cuenta con desagregación por Entidad Federativa, se dará prioridad a aquellos que cuenten con comparabilidad internacional (ej. indicadores que contribuyen a la medición de metas globales de la Agenda 2030).

C5	¿Cuál es el tipo de indicador de acuerdo con el marco conceptual de la OECD (2019): i) insumos, ii) participación/progresión, iii) productos, iv) resultados, v) impacto, vi) contexto	Se dará prioridad a aquellos indicadores que se pueden categorizar en algunos de los tipos de indicadores establecidos en el marco conceptual: - Indicadores sobre el producto, los resultados y el impacto de los sistemas educativos. - Indicadores sobre la participación y el progreso dentro de las entidades educativas. - Indicadores sobre el aporte a los sistemas educativos o el entorno de aprendizaje. - Indicadores sobre el aporte a los sistemas educativos o el entorno de aprendizaje. - Indicadores sobre el aporte al entorno científico, de investigación y desarrollo.
C6	¿Es factible identificar el nivel de desarrollo metodológico y disponibilidad de datos de acuerdo con el marco de clasificación de la ONU?: i) Nivel 1, ii) Nivel 2, iii) Nivel 3*	Para facilitar la implementación de indicadores globales en el marco de la Agenda 2030, el Sistema de Naciones Unidas clasifica todos los indicadores en tres niveles según su nivel de desarrollo metodológico y la disponibilidad de datos a nivel mundial. Se dará prioridad a aquellos indicadores que se encuentren clasificados en algunos de los niveles para la selección de la muestra de indicadores.

\*Nivel 1 (Tier 1): El indicador es conceptualmente claro, tiene una metodología establecida internacionalmente y hay estándares disponibles, y los países producen regularmente datos para al menos el 50 por ciento de los países y de la población en todas las regiones donde el indicador es relevante; Nivel 2 (Tier 2): El indicador es conceptualmente claro, tiene una metodología establecida internacionalmente y hay estándares disponibles, pero los países no producen datos con regularidad; Nivel 3 (Tier 3): Aún no se dispone de ninguna metodología o estándares establecidos internacionalmente para el indicador, pero se están desarrollando (o se van a desarrollar o probar metodologías / estándares ((ONU), 2020). Fuente: Andrade Baena, G. (2021).

Una vez realizada la caracterización de los indicadores de acuerdo con los criterios del Cuadro 3, se obtuvo una muestra de 273 indicadores que pasarían a la segunda etapa.

### 1.4.2 Segunda Etapa (E2)

Para la categorización y delimitación de indicadores en esta etapa, se utilizaron varios insumos, incluidos la participación en sesiones de revisión y retroalimentación de la Teoría de Cambio y grupos de trabajo intersectoriales por Eje Estratégico que informaron y contribuyeron para la realización del Mapa de la Visión de Éxito Intersectorial (Mapa Visión de Éxito), uno de los productos del proyecto Visión de Éxito Intersectorial: cuatro Ejes Estratégicos (2021), el cual, como se mencionó anteriormente, acompaña y retroalimenta este proyecto. A partir de las líneas de acción estratégicas (outputs) y resultados identificados que integran el Mapa Visión de Éxito, se definieron nuevos criterios que, al igual que en la etapa anterior, fungieron como filtro para delimitar la muestra de indicadores que pasarían a la tercera etapa. Los criterios guía utilizados en esta etapa se enlistan en el Cuadro 4.

**Cuadro 4. Criterios de caracterización y delimitación de indicadores (E2)**

#	Criterio	Observaciones
C1	¿Se alinea e identifica con alguno de los Ejes Estratégicos?: i) Agenda 2030 ii) Fuerza Laboral y Cuarta Revolución Industrial, iii) Innovación y Emprendimiento, iv) Género e Inclusión	Sólo pasarán a la siguiente etapa aquellos indicadores que estén alineados al menos a uno de los Ejes Estratégicos. Se dará prioridad a aquellos indicadores que se vinculen con dos o más Ejes Estratégicos.

C2	¿Contribuye con data para alguna de las líneas de acción estratégicas (outputs) del Mapa Visión de Éxito?: (ver la lista de outputs en la Figura A1 en Anexos)	Se complementa con C1. Sólo pasarán a la siguiente etapa aquellos indicadores que estén alineados al menos a uno de los outputs.
C3	¿Contribuye con data de alguno de los outcomes del Mapa Visión de Éxito?: (ver la lista de outcomes en la Figura A1 en Anexos)	Se complementa con C1. Sólo pasarán a la siguiente etapa aquellos indicadores que estén alineados al menos a uno de los outcomes.
C4	¿Se identifica la población objetivo?: i) Niñas y niños, ii) Adolescentes y jóvenes, iii) Profesionistas, iv) Macro (sistema)	Se complementa con C1-C3. Sólo pasarán a la siguiente etapa aquellos indicadores que se alineen y se pueda identificar claramente alguna de las poblaciones objetivo de interés.
C5	¿Cuál es la disponibilidad de data?: i) 1 valor (ej. año, mes, trimestre), ii) 2 valores, iii) 3-4 valores, iv) 5 o más valores	Se complementa con C1-C4. Sólo pasarán a la siguiente etapa aquellos indicadores que cuenten con al menos 1 valor. Se dará prioridad a aquellos indicadores que cuenten con 2 o más valores.
C6	¿Cuenta con desglose para identificar grupos en situación de vulnerabilidad?: i) mujeres (sexo), ii) indígenas, iii) personas con discapacidad, iv) migrantes, v) LGBTI	Se complementa con C1-C5. Este criterio permitirá visualizar las brechas relacionadas con la desagregación del indicador de la población objetivo de interés.

Fuente: Andrade Baena, G. (2021).

Una vez implementados los criterios del Cuadro 4, se obtuvo una muestra de 44 indicadores de interés vinculados a los cuatro Ejes Estratégicos y alineado al Mapa Visión de Éxito<sup>9</sup>. Esta muestra de indicadores se sometió al análisis, discusión y revisión en la tercera etapa para concretar la propuesta de indicadores STEM y el Tablero de Control (de aquí en adelante Dashboard) respectivo.

### 1.4.3 Tercera Etapa (E3)

Para esta etapa, el análisis de los 44 indicadores se enfocó en tres elementos: i) Que los indicadores pudieran visibilizar y/o proporcionar información sobre algunas de las problemáticas identificadas en cada Eje Estratégico, ii) Que cumplieran con los criterios de disponibilidad y utilidad de información (ver Figura 5) y iii) Que los datos para el cálculo de los indicadores cumplieran con las dimensiones de calidad, descritas en van Wyk y Crouch (2020).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Instrumento realizado con la metodología de marco lógico para impulsar la educación STEM en México (Gras, Alí y Segura, 2021).

<sup>10</sup> De acuerdo con van Wyk y Crouch (2020), los datos deben contar con las siguientes dimensiones de calidad: i) Exhaustividad, datos sobre todos los elementos de datos para todos los entes en cuestión (ej. escuelas, estudiantes). Los datos están completos cuando hay valores de datos presentes para todos los registros, casos o entes lógicos en educación preescolar, primaria y secundaria, incluyendo estudiantes con necesidades educativas especiales; ii) Relevancia, datos recolectados que sean utilizados para tomar decisiones educativas significativas; iii) Precisión, debe priorizarse la precisión en los métodos de captura de datos, de validación de datos y en los procesos de verificación de datos, posiblemente a expensas de plazos y costos. Los datos deben encontrarse dentro del rango normal de datos recolectados para ese elemento y entidad específica de datos, y se deberá identificar los valores atípicos; iv) Actualidad, los datos deben ser actuales o estar actualizados y estar disponibles cuando se requieran, de lo contrario disminuye la credibilidad del sistema de información; v) Accesibilidad, datos deberían ser accesibles para usuarios de todos los niveles del sistema educativo. El usuario debe saber qué datos están disponibles, dónde encontrarlos y recuperarlos. Los metadatos y diccionarios de datos son importantes para mejorar la accesibilidad de los datos dentro de una organización.

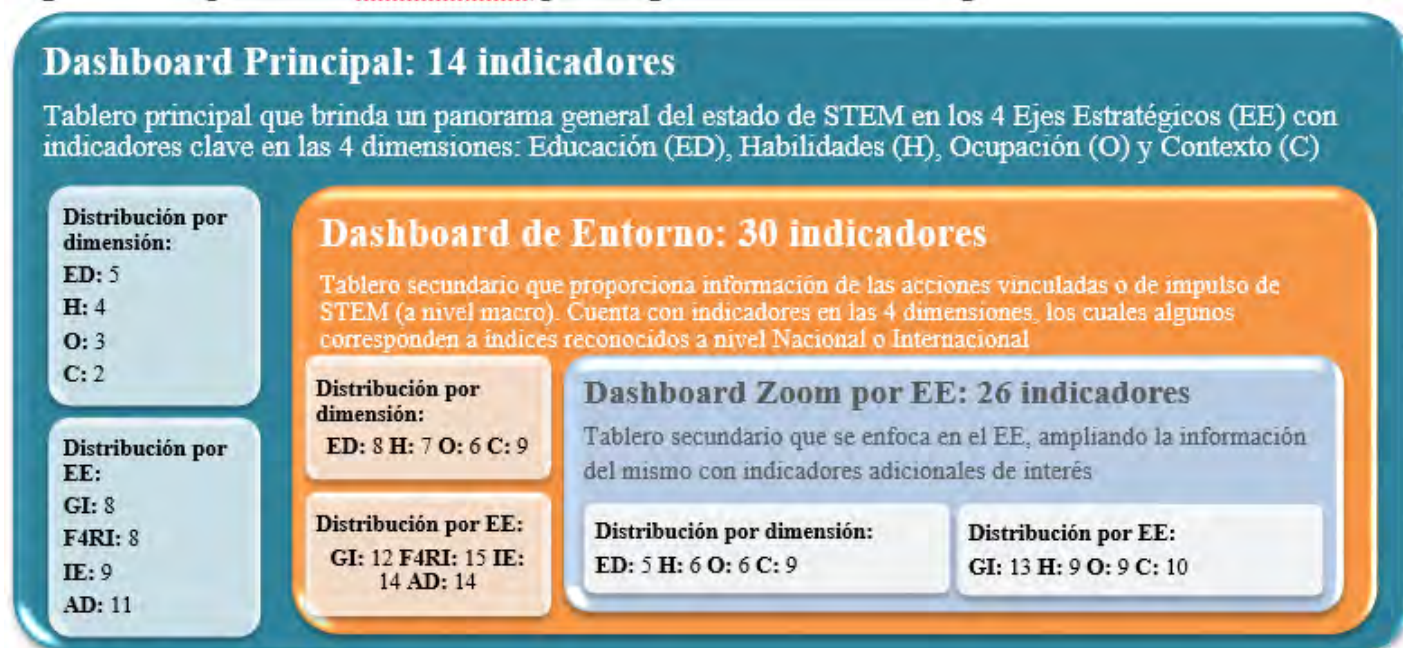


Figura 5. Criterios de disponibilidad y utilidad de información (E3)

- **Estar focalizados:** cada indicador debe hablar directamente sobre el estado, necesidad o problema en las dimensiones de educación, habilidades, ocupación y contexto de México en áreas relacionadas con STEM.
- **Ser explicativos:** los datos deben ser útiles para diferentes audiencias y propósitos, principalmente brindar información sobre la **población objetivo** (i.e. niñas y niños; adolescentes y jóvenes; profesionistas en la vida laboral; docentes; sobre el entorno/sistema que fomenta STEM) y los **Ejes Estratégicos** (i.e. Agenda 2030; Desarrollo de la fuerza laboral y Cuarta Revolución Industrial; Innovación y Emprendimiento; Género e inclusión) de la **Estrategia Educación STEM para México**.
- **Ser accesibles:** Los indicadores y los datos para su cálculo deben estar disponibles sin costo a través de fuentes secundarias existentes.
- **Ser cíclicos:** los indicadores deben estar disponibles de manera constante (ej. trimestral, semestral, anual, bianual).

Resultado del análisis y discusiones con el grupo de trabajo, se determinó que en esta fase de desarrollo de la Estrategia Educación STEM para México, se propone dar seguimiento al estado general de STEM en México con la muestra de los 44 indicadores de interés, a partir de tres Dashboards de indicadores STEM, descritos en la Figura 6. La delimitación de los 14 indicadores incluidos en el Dashboard Principal utilizó como último criterio que proporcionarán información enfocada en STEM en cualquiera de las cuatro dimensiones de análisis del marco general.

Figura 6. Propuesta de Dashboards para seguimiento del estado general de STEM



\*La suma de indicadores total de los tres dashboards no coincide con la muestra de 44 indicadores de la tercera etapa, ya que algunos de los indicadores se encuentran presentes en más de un dashboard. Donde: ED: Educación, H: Habilidades, O: Ocupación, C: Contexto, GI: Género e Inclusión, F4RT: Fuerza Laboral y 4ta Revolución Industrial, IE: Innovación y Emprendimiento, AD: Agenda 2030.

## II. PROPUESTA DE INDICADORES STEM PARA MÉXICO

En esta sección se presenta la propuesta del Dashboard Principal<sup>11</sup> y los indicadores que lo integran para dar seguimiento al estado general de STEM en el país.

### 2.1 Estructura y codificación

Los 14 indicadores se codificaron y enumeraron de acuerdo con la dimensión<sup>12</sup> para la que aportaba información para convertirse en su código de identificación único (ID) que permitiera localizarlo con facilidad en el Dashboard y poder vincularlo a las problemáticas, temáticas de interés, líneas de acción prioritarias y en cada uno de los Ejes Estratégicos. Cabe destacar que en esta fase del proyecto y de acuerdo con el grado de avance de los trabajos vinculados al proyecto en el marco de la Estrategia Educación STEM para México, se optó por reportar los indicadores en su idioma original para facilitar su mapeo y localización. Se hace la anotación que además del ID del Dashboard, en la Base de Datos que integra el acervo de indicadores, se incluye un ID de desglose, manteniendo el ID del Dashboard como primer nivel y el ID de desglose como segundo nivel, el cual corresponde al indicador y desglose específico (Ej. Dimensión Educación (ED) E.1, ED.1.1, (ED.1.1) Total new entrants in Total tertiary education (ISCED2011 levels 5 to 8) in Science, technology, engineering and mathematics (Unidad: Personas; Fuente: OECD.Stat-Education at Glance).

### 2.2 Dashboard Principal

La propuesta de Dashboard Principal incluye 14 indicadores, los cuales se enlistan en el Cuadro 5 y la Figura A2 en Anexos. En ambos se puede visualizar la correspondencia con cada una de las Dimensiones y los Ejes Estratégicos.

Cómo se describió en la metodología, un criterio fundamental en la selección de la muestra de indicadores STEM para México es que las fuentes de información incluidas en el mapeo provinieran de organismos internacionales, instituciones académicas y/o institutos de investigación públicos o privados con reconocido prestigio en la comunidad internacional, nacional y académica. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) destaca como el organismo principal generador de la información de los indicadores STEM para México. La Figura 7 integra las organizaciones y/o fuentes de los indicadores que integran los tres Dashboards.

**Figura 7. Organizaciones que producen los indicadores STEM para México**



Fuente: Andrade Baena, G. (2021).

<sup>11</sup> El enfoque de este documento es dar a conocer la propuesta del Dashboard Principal. Para conocer las propuestas del Dashboard de Entorno y el Dashboard Zoom por EE remitirse al documento de Indicadores STEM para México (Andrade Baena, 2021).

<sup>12</sup> Educación, Habilidades, Ocupación y Contexto.

### III. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Esta sección incluye algunos de los hallazgos derivados del análisis de los indicadores del Dashboard Principal organizados por Dimensión y señalando el ID del indicador correspondiente. También se añaden algunas Conclusiones Generales respecto a las brechas de indicadores detectadas.

#### 3.1 Hallazgos por Dimensión

**EDUCACIÓN:** En México, la evolución de nuevos ingresos en campos de estudio STEM a nivel de Educación Terciaria ha tenido una tendencia creciente en los últimos años, con excepción del último año para el que hay información disponible (ED.1). Respecto a la brecha de género, las mujeres representan sólo el 29.67 por ciento (2018) de estos nuevos ingresos (ED.2).

**Gráficos 1 y 2. Evolución histórica del total de estudiantes de nuevo ingreso en campos de estudio STEM para el nivel de Educación Terciaria\* (ED.1) y Distribución de estudiantes de nuevo ingreso en campos de estudio STEM por sexo (ED.2)**



Fuente: \*Educación Terciaria: ISCED Levels 5-8. Elaboración propia con datos de los indicadores ED.1 y ED.2.

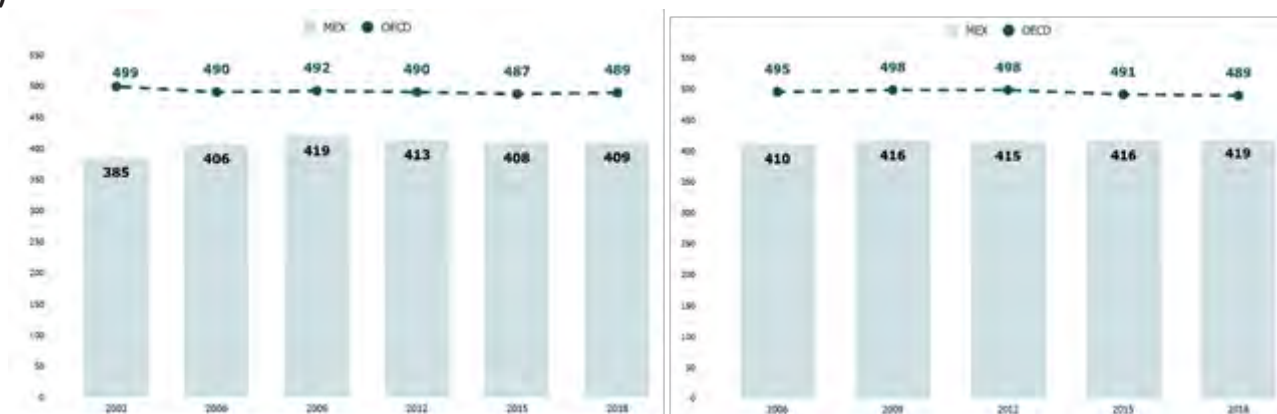
**HABILIDADES:** La proporción de niños que alcanzan al menos el nivel mínimo de competencia en Matemáticas y Lectura al finalizar la Primaria (H.2), no rebasa el 70 por ciento, de acuerdo con los últimos datos públicos de la evaluación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Asimismo, México tiene desempeño deficiente y por debajo del promedio de la OCDE en habilidades fundamentales (Matemáticas y Ciencias), indispensables para el aprendizaje y desarrollo de habilidades más complejas (H.3). México se ubica en el 20% inferior de los países de la OCDE en la mayoría de los indicadores de habilidades medidos por PISA.

**Gráficos 3 y 4. Proporción de niños al finalizar la Primaria, que alcanzan al menos el nivel mínimo de competencia en Matemáticas y Lectura y Distribución por sexo del porcentaje de niños que alcanzan el nivel mínimo de competencia en Matemáticas\* (H.2)**



\*Nivel Primaria: ISCED Level 1. Fuente: Elaboración propia con datos del indicador H.2.

**Gráficos 5 y 6. PISA: Evolución en el desempeño promedio en Matemáticas y Ciencias\* (H.3)**



\*Nivel Media Superior: ISCED Levels 3-4. La línea punteada indica el rendimiento promedio en todos los países de la OECD con datos de las evaluaciones PISA. Las barras indican el rendimiento promedio en México. Fuente: Elaboración propia con datos del indicador H.3.

**OCUPACIÓN:** Aunque la participación laboral de adultos con educación terciaria en STEM es alta (arriba del 80%), y México observa una diferencia porcentual baja con respecto al promedio de la OECD para los grupos de edad 25-64 y 25-34 (E.4) (Gráfico 7), se observa que el porcentaje de la participación laboral de mujeres con el mismo nivel educativo es menor (+ de 20 pp de diferencia), visibilizando la brecha de género en el acceso al mercado laboral de STEM.

## Gráficos 7 y 8. Evolución en la tasa de participación laboral total y desagregada por sexo (E.4)



Fuente: Elaboración propia con datos del indicador E.4

**CONTEXTO:** En el último año con información disponible (2018), hubo una disminución del 5 por ciento en el número de solicitud de patentes presentadas. Adicionalmente, hay una brecha del 54.3 por ciento entre el número de solicitudes y las patentes efectivamente otorgadas.

## Gráfico 9. Evolución en el número de solicitud de patentes y patentes otorgadas (C.7)



Fuente: Elaboración propia con datos del indicador C.7.

## 3.2 Conclusiones

Respecto al inventario de indicadores analizados (686 indicadores), se detecta una ausencia de indicadores que proporcionen información sobre orientación vocacional o que informen sobre las aspiraciones vocacionales en las poblaciones objetivo de niñas y niños, adolescentes y jóvenes. Por otro lado, será de suma importancia también, proporcionar acceso a los estudiantes a experiencias educativas que amplíen e informen las aspiraciones vocacionales.

En la muestra de indicadores analizadas no se encontró ningún indicador vinculado a población migrante.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Dentro del Índice de Competitividad Urbana 2018, uno de los indicadores que integraron el cálculo de subíndice de factores es Migrantes con educación superior (Porcentaje de los migrantes (nacionales o extranjeros) (25 años o más)), lo utilizan como proxy de atracción de talento.

También se observa una limitada oferta de indicadores con desagregación suficiente para conocer el estado y necesidades de grupos en situación de vulnerabilidad: pueblos indígenas, migrantes, personas con discapacidad, comunidad LGBT.

Finalmente, no se encontraron indicadores que proporcionen información sobre oportunidades educativas en Educación No Formal en STEM.

## Referencias Bibliográficas

- (AP-STEM), A. p. I. P. d. S. (2019). Visión STEM para México. Retrieved from Mexico: <http://www.cce.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/Visio%CC%81n-STEM.pdf>
- (OECD), O. f. E. C.-o. a. D. (2019a). Education at a Glance 2019: OECD Indicators. Retrieved from Paris, France: <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>
- (OECD), O. f. E. C.-o. a. D. (2019b). OECD Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World.
- (ONU), División de Estadística de la ONU (2020). Clasificación y definición de niveles. Véase: <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>
- (PNUD), P. d. I. N. U. p. e. D., & (NMP), N. M. d. P. (2019). Manual para evaluar el desempeño de las OSC en términos de derechos humanos, desarrollo sostenible e inclusión social. Retrieved from Ciudad de México: [https://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/ManualEvaluacion\\_241019.pdf](https://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/ManualEvaluacion_241019.pdf)
- (WEF), W. E. F., & Group, T. B. C. (2015). New Vision for Education. Unlocking the Potential of Technology Retrieved from Coligny, GE: [http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA\\_NewVisionforEducation\\_Report2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA_NewVisionforEducation_Report2015.pdf)
- Andrade Baena, G. (2021), Indicadores STEM para México, Movimiento STEAM, Ciudad de México. doi pendiente.
- Andrade Baena, G., Gras, M. & Saint Martin, M. (2019), Indicadores STEM para México-Primera Fase, Movimiento STEAM, Ciudad de México. Manuscrito sin publicar.
- Gras, M., Alí, C. & Segura, L. (2021), Visión de Éxito Intersectorial: cuatro Ejes Estratégicos, Movimiento STEAM, Ciudad de México. doi pendiente.
- UNESCO. (2017). Measuring Gender Equality in Science and Engineering: The SAGA Toolkit. Retrieved from Paris, France: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/saga-toolkit-wp2-2017-en.pdf>
- UNESCO. (2018). Relevamiento de la Investigación y la Innovación en la República del Paraguay. Retrieved from Paris, France: <https://www.conacyt.gov.py/node/25697>
- van Wyk, C. & Crouch, L. (2021), Los Sistemas de Información de la Gestión Educativa, Eficiencia y efectividad en la elección y utilización de un EMIS, UNESCO.

## Cuadro 5. Lista de Indicadores STEM del Dashboard Principal

Dimensión	ID	Indicador	Eje Estratégico			
			GI	F4RI	IE	AD
Educación (ED)	ED.1	New entrants by field of education, gender and tertiary level (Women): Women new entrants in Total tertiary education (ISCED2011 levels 5 to 8) in Science, technology, engineering and mathematics (Unidad: Personas; Fuente: OECD.Stat-Education at Glance)	X		X	X
	ED.2	Distribution of new entrants by field of study, gender and tertiary level (%): Share of women in Total tertiary education in Science, technology, engineering and mathematics (Unidad: %; Fuente: OECD.Stat-Education at Glance)	X		X	X
	ED.7	Población escolar de técnico superior universitario, licenciatura universitaria y tecnológica, especialidad, maestría (matrícula, nuevo ingreso, titulados y egresados), en modalidad no escolarizada por campo amplio de formación (Ciencias naturales, matemáticas y estadística; ingeniería, manufactura y construcción; tecnologías de la información y la comunicación, por entidad federativa, sexo, discapacidad, hablantes lenguas indígena (Unidad: Personas; Fuente: ANUIES)	X	X		X
	ED.8	Enrolment of upper secondary (short-cycle tertiary) vocational programmes by selected field of education (Engineering, manufacturing and construction; Natural sciences, mathematics and statistics; Information and communication technologies), by sex (Total, women) (Unidad: Personas; Fuente: OECD.Stat-Education at Glance)	X	X		X
	ED.11	Instruction time per subject in primary/lower secondary education (%) in Mathematics, Natural Sciences, Technology (Unidad: % Fuente: OECD.stat)		X		
Habilidades (H)	H.2	Proportion of children at the end of primary achieving at least a minimum proficiency level in Reading and Mathematics, by sex (Unidad: %; Fuente: LLECE-UNESCO)	X	X	X	X
	H.3	Percentage of 15-year-olds scoring Level 2 or above in Reading, Mathematics, and Science (Unidad: %; Fuente: PISA-OECD)	X	X	X	X
	H.5	ICT for teaching: Teachers reporting: i) a high level of need for professional development in ICT skills for teaching, ii) for whom the 'use of ICT for teaching' was included in their formal education or training, iii) who 'frequently' or 'always' let students use ICT for projects or class work (Unidad: %; Fuente: TALIS-OECD.stat)		X		
	H.7	Percentage of 16-65 year-olds scoring at Level 2 or above in literacy, numeracy and problem solving in technology-rich environments (Fuente: PIAAC-OECD)		X	X	X
Ocupación (E)	E.1	Researchers (HC)-Total and %, by sex (Unidad: Total (personal), %; Fuente: OECD.Stat/UIS.Stat)	X		X	
	E.4	Employment rates of total tertiary-educated adults (age groups: 25-64, 25-34, 35-44, 45-54, 54-65 year-olds), by field of study, by tertiary-education level and by sex (Total, Women, Male): Science, technology, engineering, and mathematics (STEM) (Unidad: %; Fuente: Education at Glance-OECD.Stat)	X	X		
	E.8	Total R&D personnel (HC) by sex (Unidad: Personal; Fuente: UIS.stat/OECD.stat)			X	X
Contexto (C)	C.6	9.5.1 Gastos en investigación y desarrollo como proporción del PIB (Unidad: %; Fuente: SIODS-INEGI)			X	X
	C.7	Solicitud de Patentes/Patentes otorgadas (Unidad: Número; Fuente: RICYT)			X	X
<b>Total</b>		<b>14 indicadores</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>11</b>

Fuente: Elaboración propia con indicadores extraídos de las fuentes indicadas. Donde: ED: Educación, H: Habilidades, E: Ocupación, C: Contexto, GI: Género e inclusión, F4RT: Fuerza Laboral y 4ta Revolución Industrial, IE: Innovación y Emprendimiento, AD: Agenda 2030.

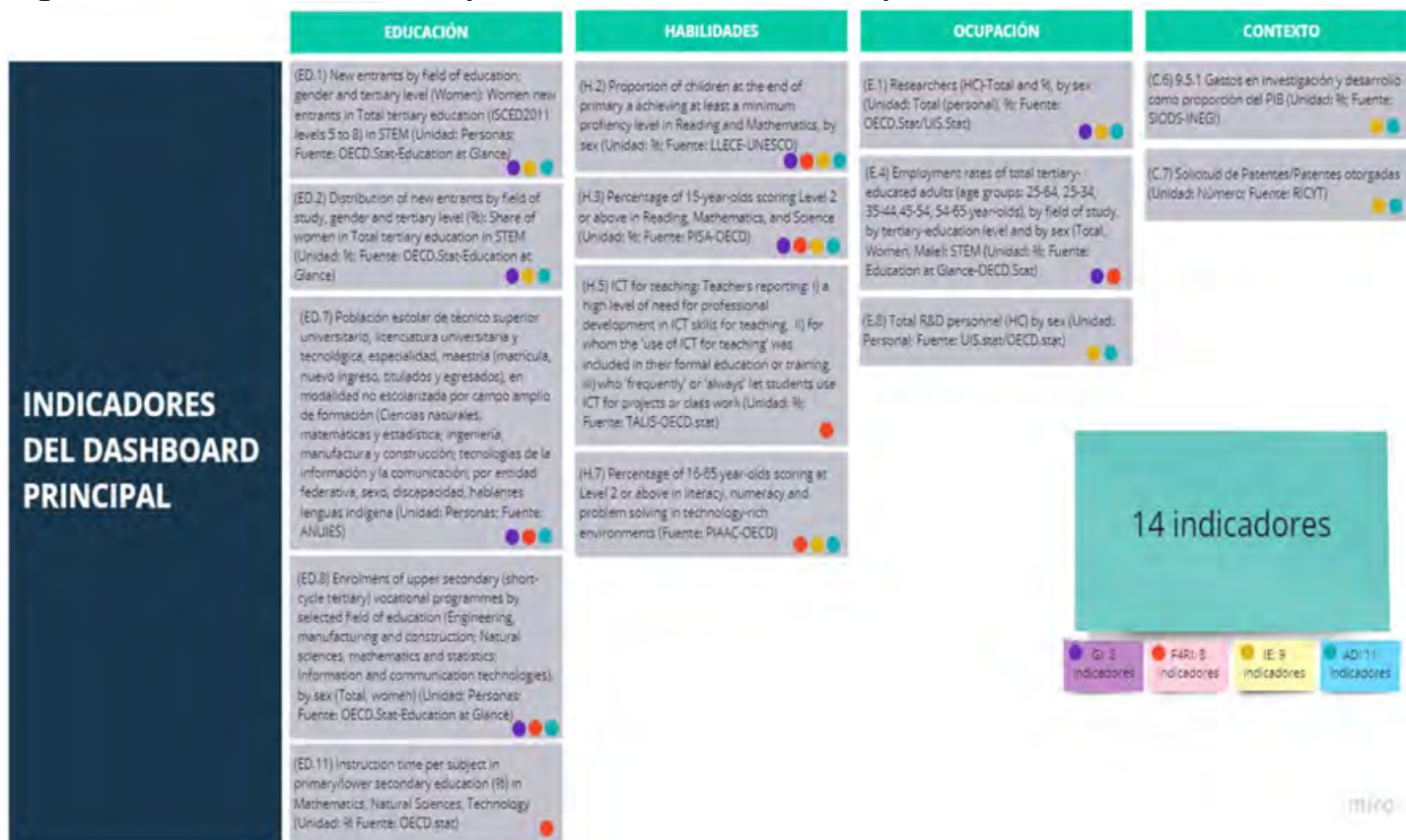
## Anexos

Figura A1. Lista de outputs y outcomes del Mapa Visión de Éxito



Fuente: Adaptado de Gras, Alf y Segura (2021).

Figura A2. Dashboard Principal de Indicadores STEM para México



Fuente: Andrade Baena, G. (2021).





## MESA 7

**Buenas prácticas sobre el uso de la evidencia para la toma de decisiones de política pública. Experiencias locales**

## MODELO DE PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS DE SEGURIDAD PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES LOCALES

Esteban Manuel De la Huerta<sup>1</sup>

### Introducción

Las acciones en el ámbito de la prevención del delito y las violencias en Chile se articulan, en adición a las acciones regulares de las instituciones de seguridad y justicia, por medio de planes de seguridad pública a diferentes niveles, los que incluyen un plan nacional de seguridad, así como planes regionales (provinciales) y comunales (municipales) de seguridad, según lo establecido por las Leyes N° 20.502 (BCN, 2021) y 20.965 (BCN, 2021b).

La responsabilidad de la elaboración de los planes a nivel regional o comunal recae en las administraciones de tales niveles territoriales, con la asesoría técnica de la Subsecretaría de Prevención del Delito, dependiente del Ministerio (secretaría) del Interior y Seguridad Pública, creada en 2011.

Tales planes tienen una extensa historia de desarrollo y, consecuentemente, diversos formatos, los que, durante gran parte de la década pasada tomaron la forma de conjuntos de medidas relativamente articuladas en ámbitos temáticos (control, prevención, comunicación, etc.).

Tales planes solían estar asociados a diagnósticos cuantitativos y/o cualitativos sobre problemas de seguridad, sin que existiera necesariamente una relación articulada entre el uso diagnóstico de la información y la formulación de los planes. Más aún, usualmente los planes incluían entre sus objetivos, tanto la solución de problemas (disminución de los delitos, por ejemplo) cómo la ejecución de acciones necesarias para la intervención de las causas de éstos (implementación de acciones de prevención en grupos de riesgo, por ejemplo).

Tal forma de planificación, si bien ha resultado de utilidad para movilizar la acción de las instituciones, no necesariamente garantiza la intervención coherente de problemas, más aún cuando los problemas que se busca intervenir (eliminar o morigerar) no se encuentran claramente definidos.

Por tal razón, y coincidentemente con la creación de un departamento de diseño y evaluación de políticas públicas dependiente de la Subsecretaría de Prevención del Delito, desde 2019 se han desarrollado acciones sistemáticas orientadas a fortalecer el diseño de los planes regionales y comunales de seguridad pública.

Tales acciones han estado dirigidas a permitir el diseño de planes atingentes, coherentes y consistentes, según criterios de buen diseño, para lo cual se ha buscado:

- a) Identificar problemas de seguridad prioritarios en cada nivel territorial. En el entendido

<sup>1</sup> Sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile, Coordinador Unidad de Diseño y Monitoreo, Departamento de Evaluación de Políticas Públicas, Subsecretaría de Prevención del Delito, República de Chile.

- de que no todos los problemas de seguridad (delitos, incivildades y violencias) pueden ser intervenidos con la misma intensidad y que, por tanto, resulta necesario priorizar.
- b) Identificar las causas generales y específicas (localmente situadas) de tales problemas. Considerando que es en atención a tales causas que deben definirse las estrategias más adecuadas de intervención.
  - c) Identificar estrategias eficaces para la intervención de la causa de tales problemas. Esto último muy vinculado a la identificación de iniciativas basadas en evidencia para la intervención de problemas específicos o iniciativas promisorias en función de los antecedentes disponibles.

Lo anterior, apoyado por instrumentos como Matrices de marco lógico (MML), utilizadas como estándar para el diseño de programas sociales en Chile y que, en este caso, se han utilizado para el diseño de los planes de seguridad.

La metodología para la identificación y selección de problemas de seguridad priorizados, objeto de la presente ponencia, se orienta a dar respuesta al primer desafío planteado, es decir, la identificación de problemas prioritarios de seguridad a niveles territoriales específicos.

Una metodología que permita la identificación de tales problemas puede cumplir las siguientes funciones:

- a) Orientar los planteamientos regionales o comunales de seguridad a la solución (eliminación o morigeración) de problemas de seguridad. De esta manera, los planes tendrán por objetivo la solución de un problema de interés público que afecta a un conjunto de la población y las acciones necesarias para su solución (prevención, control, comunicación, etc.) podrán ocupar el lugar que les corresponde en una planificación coherente, a saber: estrategias para la solución del problema.
- b) Priorizar problemas de seguridad atinentes, es decir, existentes y relevantes en el territorio intervenido. Este punto resulta de especial importancia, toda vez que el proceso de selección de prioridades implica, necesariamente, concentrar los esfuerzos en un número acotado de problemas, por lo que los fundamentos de la priorización resultan especialmente relevantes.
- c) Facilitar la coordinación inter agencial. En la medida en que diversas instituciones (en el caso de la prevención del delito participan, por necesidad, muy diversas instituciones, incluyendo entre otros al Ministerio Público -procuraduría-, policías -Carabineros de Chile y Policía de investigaciones en este caso-, autoridades regionales y gobiernos locales, entre otros) deben actuar coordinadamente para la prevención eficaz del delito, el uso de metodologías de priorización comunes puede resultar eficiente para permitir la articulación de esfuerzos, especialmente en territorios específicos.

Se presentará, por tanto, una propuesta metodológica para la selección de problemas prioritarios de seguridad, que ha sido utilizada para la formulación de planes regionales y comunales desde el año 2019 en Chile.

## Aspectos generales del modelo

La selección de problemas prioritarios de seguridad implica, en primer lugar, especificar lo que se entenderá por un problema de seguridad. Los planes y definiciones institucionales en la materia han considerado que los problemas de seguridad toman la forma de delitos, incivildades (infracciones que no tienen el carácter de delito, pero con efectos relevantes sobre la seguridad<sup>2</sup>) y violencias (de diferentes tipos y contra diferentes perfiles de víctimas o afectados).

Huelga decir que los problemas de seguridad no están necesariamente asociados a una infracción penal de especial relevancia o penalidad, de tal modo que algunos problemas de seguridad relevantes (algunas formas de violencia contra la mujer o manifestaciones de violencia en el espacio público, por ejemplo) no han sido clasificadas dentro del conjunto de delitos que reciben mayor atención por parte de las instituciones del sistema de justicia y seguridad (delitos de mayor connotación social, en el caso de Chile<sup>3</sup>), sin perjuicio de lo cual son relevantes, tanto para los afectados(as) por estos, como para la sociedad en su conjunto (desde la perspectiva, por ejemplo, de la percepción de inseguridad).

Así mismo, los problemas de seguridad pueden ser conocidos por medio del estudio de los registros administrativos (estadísticas policiales y del Sistema de justicia criminal), de las encuestas de victimización, de estudios de percepción de seguridad, de otras fuentes de registro de incidentes o denuncias anónimas e incluso de la percepción y declaración de la ciudadanía, en este último caso sobre hechos presenciados o sobre la percepción de riesgos o problemas presentes en el territorio.

De tal modo que no existe una fuente única o exclusiva para conocer los problemas de seguridad presentes en un territorio. Así mismo, algunos problemas de seguridad podrán tener un carácter más “analítico”, es decir, corresponder a un constructo, basado en la relación de diferentes problemas, su vinculación o especial complejidad en territorios específicos.

La metodología de priorización presentada se basa en el análisis de registros administrativos policiales, los que evidentemente presentan limitaciones, la más evidente de las cuales es la presencia de un porcentaje de problemas de seguridad no denunciados (la denominada “cifra negra”), los que en el caso de Chile se sitúan en torno al 60% (SPD, 2020).

La decisión de utilizar datos administrativos se fundamenta en las siguientes razones:

- Los datos administrativos se encuentran disponibles para todos los niveles de desagregación territorial, contando para todos ellos con una robusta serie histórica de más de 15 años de registros.
- La cantidad de información aportada por los registros administrativos permite una

<sup>1</sup> En los sistemas de información institucionales las incivildades se agrupan en las siguientes categorías: Ebriedad y consumo de alcohol en la vía pública, comercio ambulante o clandestino, daños, desórdenes, amenazas y otras incivildades.

<sup>2</sup> Tales delitos incluyen los robos con violencia o intimidación, robos por sorpresa, robos de vehículos y accesorios de vehículos, robos en lugar habitado o no habitado, lesiones, homicidios y violaciones.

<sup>3</sup> Tales delitos incluyen los robos con violencia o intimidación, robos por sorpresa, robos de vehículos y accesorios de vehículos, robos en lugar habitado o no habitado, lesiones, homicidios y violaciones.

adecuada caracterización de las formas de expresión de los problemas de seguridad (lugar y momento de ocurrencia, perfiles de víctimas y agresores, etc.).

- El volumen de registros (algo menos de 2 millones de registros anuales) y el hecho de que la tasa de no denuncia presenta un comportamiento relativamente estable a lo largo de los últimos años (SPD, 2020), la configuran como una fuente de información fiable.

Para efectos de priorización se utilizó como unidad de agregación, un conjunto de 27 grupos delictuales, los que se presentan a continuación.

**Tabla N°1: Delitos e Incivildades Consideradas en la Priorización.**

1. Robo con violencia o intimidación	15. Comercio ambulante o clandestino
2. Robo por sorpresa	16. Ebriedad y consumo de alcohol en la vía pública
3. Robo de vehículo motorizado	17. Daños
4. Robo de objeto de o desde vehículo	18. Desórdenes
5. Robo en lugar habitado	19. Riñas
6. Robo en lugar no habitado	20. Ruidos molestos
7. Otros robos con fuerza	21. Otras incivildades
8. Hurtos	22. Infracción a la ley de drogas
9. Lesiones menos graves, graves o gravísimas	23. Infracción a la ley de armas
10. Lesiones leves	24. Abusos sexuales y otros delitos sexuales
11. Homicidios	25. Abigeato
12. Violaciones	26. Receptación
13. Violencia intrafamiliar	27. Hallazgo de cuerpo y otras muertes
14. Amenazas	

Fuente: elaboración propia.

## El modelo

Determinar cuáles de los problemas de seguridad han de considerarse prioritarios o de mayor relevancia constituye un ejercicio valorativo de especial complejidad, como atestiguan los diferentes esfuerzos de jerarquización o priorización en la materia. Constituye, en todos los casos, un ejercicio para seleccionar entre males sociales cuyo impacto es, muchas veces, incommensurable. Sin perjuicio de ello, el ejercicio de priorización resulta indispensable y con él, la necesidad de establecer criterios.

Las variables utilizadas para priorizar entre los 27 grupos de problemas de seguridad presentados son las siguientes:

a) Nivel de complejidad o gravedad del fenómeno (corresponde a un atributo intrínseco del problema de seguridad analizado)

Para jerarquizar de buena forma los principales problemas de seguridad existentes a nivel regional o comunal, es importante tener en consideración que no todos los delitos

e incivildades tienen la misma naturaleza, y que los efectos sobre sus víctimas son distintos. Para desarrollar la siguiente clasificación se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Impacto potencial sobre la víctima o afectado(a)
- Naturaleza del bien jurídico afectado
- Potencial impacto sobre la percepción de inseguridad de la comunidad

A continuación, se presenta una clasificación en cuanto a la gravedad de los delitos e incivildades (basada en el criterio experto), donde 100 es el puntaje asociado a mayor gravedad y 20 al de menor:

**Tabla N°2: Puntuación de Delitos e Incivildades Según Gravedad.**

Puntaje				
100	80	60	40	20
Homicidios	Infracción a la ley de armas	Violencia intrafamiliar	Ebriedad y consumo de alcohol en la vía pública	Receptación
Violaciones	Infracción a la ley de drogas	Lesiones leves	Hurto	Comercio ambulante o clandestino
	Robo con violencia o intimidación	Robo en lugar no habitado	Otros robos con fuerza	Hallazgo de cuerpo y otras muertes
	Robo en lugar habitado	Robo de vehículo motorizado	Robo de objeto de o desde vehículo	Ruidos molestos
	Lesiones menos graves, graves o gravísimas	Robo por sorpresa	Desórdenes	Riñas
	Abusos y otros delitos sexuales	Abigeato	Daños	Otras incivildades
			Amenazas	

Fuente: elaboración propia.

b) Frecuencia relativa (da cuenta del peso relativo del problema de seguridad)

Para cada delito e incivildad se consideró la frecuencia relativa. Su uso opera de dos formas.

En primera instancia, se utiliza un control por frecuencias o filtro que permite seleccionar delitos e incivildades sólo entre aquellos casos policiales que representan al menos un 1% del total de casos de la comuna o la región. La razón que explica su uso es evitar que resulten priorizados comportamientos delictuales de muy baja frecuencia relativa, los cuales serán complejos de abordar para una política local de seguridad.

En segunda instancia se aplica una puntuación según la frecuencia relativa observada, o porcentaje o proporción de cada delito e incivildad respecto al total, según la siguiente escala:

**Tabla N°3: Puntuación de Delitos e Incivildades Según Frecuencia Relativa del Delito. Puntajes**

Puntajes								
100	90	80	70	60	50	40	30	20
Sobre o Igual a 20%	Entre 15% y 20%	Entre 10% y 15%	Entre 7% y 10%	Entre 4% y 7%	Entre 3% y 4%	Entre 2% y 3%	Entre 1,5% y 2%	Bajo 1,5%

Fuente: elaboración propia.

c) Tendencia (da cuenta de la evolución del problema de seguridad)

Para cada delito e incivildad se consideraron la frecuencia de casos policiales de los últimos 6 años. A partir de esto, se utilizó una técnica de análisis estadístico llamada umbral, que muestra cuando una actividad delictual ha cruzado el umbral de la “normalidad”, es decir, donde se registran variaciones consideradas “excepcionales”, sean éstas positivas o negativas, desde el punto de vista de las frecuencias registradas y lo observado históricamente. Para su cálculo se requiere estimar previamente un promedio ponderado y una desviación estándar del mismo indicador para los cinco años anteriores. Para poder ser integradas con las otras variables, se asimilaron los umbrales a una escala que define cinco categorías de 20 a 100 puntos:

**Tabla N°4: Puntuación de Delitos e Incivildades Según Tendencia del Delito.**

	Puntajes				
	100	80	60	40	20
<b>Valor del Umbral</b>	Sobre o Igual a 2	Entre 1 y 2	Entre -1 y 1	Entre -1 y -2	Bajo -2
<b>Categoría Asignada al Umbral</b>	Aumento Sig-nificativo	Aumento Mo-derado	Sin Cambio	Disminución Moderada	Disminución Significativa

Fuente: elaboración propia.

d) Comparación de tasas (nivel del problema de seguridad)

Para evaluar el nivel de los delitos e incivildades específicas en la comuna o la región se requiere comparar la tasa de la comuna o región, según corresponda, con otro parámetro, que en este caso corresponde a una tasa de referencia (equivalente a la tasa nacional, excluyendo a la Región Metropolitana en el cálculo). Se elaboró un índice para este propósito cuya fórmula es:

Valor del Índice: (Tasa Comunal o Regional Según Corresponda/Tasa de Referencia) \*100

**Tabla N°5: Puntuación de Delitos según Comparación de las Tasas**

Puntajes				
100	80	60	40	20
Sobre o Igual a 200	Entre 150 y 200	Entre 100 y 150	Entre 75 y 100	Bajo 75

Fuente: elaboración propia.



e) Fórmula del puntaje final

A modo de lograr un buen ajuste del modelo de priorización de delitos e incivildades a nivel regional y comunal, basado en el criterio experto de los analistas y en criterios de equivalencia de variación delictual entre las variables según las escalas propuestas, se les otorgó una ponderación diferencial a las diversas variables del modelo, según el siguiente orden de prelación: gravedad, frecuencia relativa, comparación de tasas y tendencia.

**Tabla N°6. Ejemplo de tabla de Problemas de Seguridad Priorizados y Puntaje Según Criterio<sup>4</sup>**

Grupo Delictual	Gravedad (puntaje)	Frecuencia Relativa (puntaje)	Comparación de Tasas (puntaje)	Tendencia (puntaje)	Puntaje Final
Robo con violencia o intimidación	80	50	80	60	70
Ebriedad y consumo de alcohol en la vía pública	40	100	80	80	66
Robo en lugar habitado	80	50	40	20	62
Lesiones menos graves, graves o gravísimas	80	20	60	100	60
Lesiones leves	60	60	60	60	60
Hurtos	40	80	80	60	59
Infracción a la ley de drogas	80	30	40	60	58
Violencia intrafamiliar	60	60	40	60	57
Robo en lugar no habitado	60	50	60	60	57
Robo de objeto de o desde vehículo	40	60	100	60	56
Daños	40	70	60	80	54
Amenazas	40	70	60	60	53
Robo por sorpresa	60	30	60	60	51
Comercio ambulante o clandestino	20	60	100	60	46
Otros robos con fuerza	40	20	100	60	44
Otras incivildades	20	60	60	100	42

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SIED.

Para efectos de la elaboración de planes de seguridad, se sugiere a los formuladores locales un conjunto acotado de prioridades (usualmente tres), las que corresponden a los problemas de seguridad con mayor puntaje, existiendo criterios de desempate para situaciones de igualdad de puntaje.

<sup>4</sup> En el presente ejemplo, algunos problemas de seguridad no figuran en la tabla, por no superar el nivel de corte en la variable frecuencia relativa, es decir, por corresponder a menos de un 1% de los problemas de seguridad del territorio analizado.

## Discusión

En general el modelo de priorización propuesto ha sido positivamente acogido por los formuladores regionales y comunales de planes, los que habitualmente consideran que los problemas con mayor puntaje corresponden, efectivamente, a los problemas de mayor relevancia local (sea porque son más mencionados por la comunidad, percibidos como más frecuentes, característicos del territorio o porque los mismos formuladores locales los han identificado como parte de análisis diagnósticos realizados localmente).

Los formuladores locales, expresan usualmente, satisfacción de contar con un análisis que les permita discriminar entre múltiples problemas de manera fundada, relacionando diversos criterios diagnósticos considerados relevantes (gravedad, peso, tendencia).

También resulta valorado por los formuladores locales el que se considere una variable relativa a la gravedad del delito. En este sentido, resulta evidente del ejercicio, que algunos problemas de seguridad de baja penalidad (violencia intrafamiliar o ebriedad y consumo de alcohol en la vía pública) tienen un alto impacto en las víctimas o la comunidad, sea por su naturaleza o por sus efectos (por ejemplo, el consumo de alcohol en la vía pública puede estar asociado a otras conductas de infracción de mayor complejidad).

Sin perjuicio de lo anterior, es claro que un modelo de priorización basado de manera exclusiva en registros administrativos no podrá dar cuenta cabal del conjunto de los problemas locales de seguridad, sea porque el fenómeno de la no denuncia afecte en mayor medida a algunos problemas, o porque la naturaleza de los mismo resulte elusiva para un acercamiento de este tipo (por ejemplo, en problemas como la percepción de inseguridad).

Por tanto, la aplicación del modelo debe:

- a) Tener presente la percepción, opinión, interpretación o antecedentes que puedan aportar los formuladores locales, los que pueden ser interpretados a la luz del modelo (por ejemplo, sugiriendo la incorporación de un problema con un puntaje marginalmente inferior al punto de corte) o considerados de manera completamente independiente al mismo.
- b) Ser acompañado de modelos complementarios que permitan la identificación y priorización de otros problemas de seguridad (perspectiva llamada por los desarrolladores del modelo como, “problemas alternativos”).

En el ámbito de los problemas alternativos y en el marco del proceso de formulación de planes, el presente modelo se ha aplicado a la par de otros modelos, entre los que se incluyen:

- a) Modelos de priorización para seleccionar problemas de seguridad en base a encuestas de victimización, las que incorporan otros problemas de seguridad no contemplados en el registro administrativo (principalmente expresiones de violencia en el espacio público, como balaceras o presencia de pandillas, a modo de ejemplo).
- b) Modelos de priorización de violencia contra la mujer, que consideran un conjunto de problemas de seguridad que afectan especialmente a mujeres (violencia intrafamiliar

y delitos sexuales, principalmente), para identificar unidades territoriales en que estos problemas presentan una mayor participación relativa.

c) Modelos de correlación espacial de problemas de seguridad. Estos modelos identifican la presencia de problemas de seguridad correlacionados y vinculados a un constructo, para determinar aquellas unidades territoriales (barrios) en donde estos problemas de seguridad se concentran especialmente. En esta materia se han desarrollado modelos para la identificación de barrios residenciales especialmente violentos y para la identificación de barrios comerciales que concentran delitos contra la propiedad.

Los anteriores constituyen algunos ejemplos de modelos de priorización alternativos que han sido desarrollados y cuyo uso resulta complementario. Evidentemente, existe aún un amplio espacio para el desarrollo de modelos complementarios de priorización, lo que demuestra que la tarea de desarrollar herramientas técnicas de priorización de problemas de seguridad no se encuentra en absoluto concluida.

Sin perjuicio de ello, el presente ejercicio ha dotado a los formuladores locales de una valiosa herramienta de reducción de complejidad, que facilita la toma de decisiones fundadas, sobre la base del tratamiento de grandes volúmenes de información, por medio del uso de criterios pertinentes, ordenando, por medio de un método, un proceso de toma de decisiones que es en su naturaleza complejo, pero fundamental para una eficaz implementación de los esfuerzos en materia de prevención del delito y la violencia.

## Bibliografía

SPD, 2020. Subsecretaría de prevención del delito, Encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana 2020.

BCN, 2021. Biblioteca del congreso nacional, Ley N°20.502

BCN, 2021b. Biblioteca del congreso nacional, Ley N°20.965



## Monitoreo y evaluación, ejercicios clave para el desarrollo de políticas públicas, el caso de Santiago de Cali, Colombia

María Eugenia Rodríguez Vásquez<sup>1</sup>

### Resumen

Las políticas públicas como herramientas de gestión requieren de una serie de estadios para el logro de un desarrollo eficiente, eficaz y efectivo; en el marco de cada etapa que esta debe transitar es pertinente realizar ejercicios de monitoreo y evaluación sobre los elementos necesarios para su logro, así como sobre las metas que se busca alcanzar para con la política.

Tanto en el proceso de diagnóstico como durante la implementación de las políticas públicas es primordial conocer las diferentes proyecciones, resultados y elementos que conforman los contextos y las poblaciones, así como los cambios sobre los mismos, para poder tener argumentos racionales para la toma de decisiones; es aquí donde cobra mayor importancia el desarrollo del monitoreo y la evaluación.

El presente documento da cuenta, con base en el caso de Santiago de Cali, Colombia; sobre la relevancia de los ejercicios de monitoreo y evaluación para el desarrollo de políticas públicas en sus diferentes etapas, mostrando para esto la experiencia que ha tenido la ciudad en el abordaje de las políticas públicas en las últimas dos décadas, centrando su atención en los cambios que ha tenido el desarrollo de las políticas en los últimos periodos de gobierno. Para lo cual se hará uso de metodologías de corte cualitativo, que ahondan en el desarrollo de técnicas de análisis documental.

**Palabras clave:** monitoreo, evaluación, políticas públicas, toma de decisiones, Santiago de Cali.

### Introducción

Santiago de Cali, Colombia; desde el año 2006 ha sido escenario del desarrollo de diferentes políticas públicas, en la actualidad cuenta con trece políticas públicas adoptadas a través de Acuerdo, una mediante decreto e implementación de políticas públicas del nivel nacional. Empero, los procesos concernientes al desarrollo de las políticas no siempre se han realizado de igual manera, especialmente en el caso de la formulación; por lo que, el presente documento busca evidenciar la importancia de los ejercicios de monitoreo y evaluación para el desarrollo de las diferentes etapas de las políticas públicas, presentando a Santiago de Cali como caso concreto.

Si bien para ejercicios de análisis, la evaluación con base en el esquema del ciclo de la política es una fase final, para reiterar la importancia de esta etapa; con esta presentación se busca demostrar que esta incide y se puede desarrollar en diferentes temporalidades,

<sup>1</sup> MSc en Política Pública, Universidad del Valle. Miembro de equipo de política pública, Departamento Administrativo de Planeación de Santiago de Cali. Correo: maria.rodriguez.vasquez@correounivalle.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9060-1277> Colombia.

y que por ello debe considerarse como un elemento constante de los esquemas de planeación, para lo cual es primordial la realización de continuos monitoreos.

De igual manera, con la finalidad de articular la temática academicista con el desarrollo instrumental del área, desde el estudio del caso concreto se vislumbrará cuál ha sido el desarrollo de los ejercicios de evaluación, cuáles son los elementos que se tienen presentes para el desarrollo de las políticas públicas y qué trayectoria ha tenido la ciudad con relación al campo de las políticas públicas y los ejercicios de monitoreo y evaluación en los últimos periodos de gobierno. Para esto, se desarrolla un marco referencial enfocado en el monitoreo y la evaluación de políticas públicas, para posteriormente introducir el caso concreto.

## Monitoreo y Evaluación de políticas públicas

Los ejercicios de monitoreo y evaluación de políticas públicas tienden a ser desarrollados durante y tras la implementación de las políticas, de manera constante para el primer caso, y en tiempos definidos para el segundo, como pueden ser tras la ejecución de los primeros cinco años o al finalizar la vigencia establecida. Empero, la evaluación puede realizarse en etapas tempranas, durante la ejecución de la política, incluso de manera ex ante para conocer sobre el problema público.

La evaluación ha evolucionado en las últimas seis décadas, transitando desde los años sesenta de presentar como enfoque metodológico predominante el cuantitativo, mediante la búsqueda de la legitimación del Estado a través de la ciencia; convirtiéndose en los setenta en un instrumento político interno, que como herramienta descriptiva permitía retroalimentar las intervenciones públicas; llegando a los ochenta a la realización de juicios sobre las intervenciones centrados en los objetivos e impactos producidos; y a los noventa, orientando el debate hacia los valores e intereses de los actores sociales, sin dejar de centrarse en la pertinencia y prioridad de los ejercicios cuantitativos; para finalmente, desde la década del 2000 dirigirse hacia desarrollos cualitativos y mixtos, donde las perspectivas de los actores y el uso de las TICs se convirtieron en parte del proceso integral de evaluación (Salazar, 2009: 105 – 106).

Como tal, el ejercicio de monitoreo responde al constante seguimiento al desarrollo de los procesos y procedimientos que se realizan por parte de quienes ejecutan la política pública para el logro de los objetivos. En el caso del concepto de evaluación, son múltiples las definiciones que han emitido diversos autores, para Roth (2018: 225) es entendida como una práctica seria de argumentación basada en información pertinente, que permite opinar de forma más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas.

El Consejo Científico de Evaluación - Francia (1991 en Roth, 2018: 230) propuso definirla como la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información relativa a la implementación e impacto de medidas que apuntan a actuar sobre una situación social, así como en la preparación de medidas nuevas. Asimismo, Majone (2005: 214 en Ordoñez, 2013: 235) la definió como la disciplina que se ocupa de recolectar, verificar,

e interpretar la información sobre la ejecución y eficiencia de políticas y programas públicos.

La evaluación como tal, no es un único proceso, y existen diferentes tipologías, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2012) se pueden realizar evaluaciones de tipo procesos, productos, ejecutiva, resultado, impacto, costo – beneficio, e institucional. De igual manera, el proceso de evaluación puede categorizarse con base en sus temporalidades, siendo Ex ante, concomitante y Ex post; de acuerdo con los agentes podría ser interna, externa o mixta.

Ahora, al revisar los diferentes tipos de evaluación se puede denotar su incidencia en las diversas etapas del ciclo de las políticas públicas, toda vez que, como expresa Vergara (2018) citando a Subirats (1994), la evaluación es también un proceso concomitante con la formulación, y el ejercicio de monitoreo esta articulado con la implementación.

Más allá de la conceptualización académica del monitoreo y la evaluación, resalta de estos su valor instrumental, el cual destaca la mejora en la eficiencia, eficacia y efectividad del Estado, como en sus procesos de participación ciudadana (Ordoñez, 2013: 234); los cuales permiten desarrollar de manera acorde niveles de gobernabilidad y gobernanza.

## Políticas públicas en Santiago de Cali

Santiago de Cali cuenta con trece políticas públicas adoptadas por Acuerdo, el primer acuerdo se aprobó en el año 2006, abordando la temática de atención a la discapacidad, posteriormente se estableció la política pública de convivencia familiar para el año 2007; y hasta el año 2017 se alcanzaron a desarrollar ocho políticas categorizadas principalmente en el marco de política social, que atendían temáticas como primera infancia, infancia y adolescencia, vendedores informales, educación ambiental, mujer y género, envejecimiento y vejez, y vivienda y hábitat (Tabla 1).

Durante el año 2016, en la administración Armitage (2016 – 2019) se presentaron en su plan de desarrollo, indicadores para la formulación de más de quince políticas públicas, de las cuales se desarrollaron dos para el año 2017 y cinco para el año 2019. El desarrollo de los ejercicios de políticas estuvo a su vez marcado por la realización de una reforma administrativa, en el marco de la cual el Departamento Administrativo de Planeación entre los años 2017 y 2018 inicio con la conformación de un equipo de política pública y la construcción de una Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas, la cual sirve como lineamiento orientador para el abordaje de cada proceso.

**Tabla 1. Acuerdos que adoptan políticas públicas**

Año	Acuerdo	Título	Organismo
2007	231	Por el cual se declara de interés y se adopta la política pública en convivencia familiar para el municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	Secretaría de Bienestar Social
2010	292	Por el cual se adopta la política pública para las mujeres en el municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	Secretaría de Bienestar Social
2014	382	Por medio del cual se adopta la política pública y el plan indicativo de atención a la discapacidad en el municipio de Santiago de Cali y se deroga el acuerdo 0197 de 2006	Secretaría de Bienestar Social
2015	392	Por medio del cual se adopta la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia 2015 - 2024, Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones	Secretaría de Bienestar Social
2017	420	Por el cual se adopta la política pública de envejecimiento y vejez para las personas mayores en el municipio de Santiago de Cali 2017 - 2027	Secretaría de Bienestar Social
2017	411	Por el cual se adopta la política pública de mejoramiento integral del hábitat de los asentamientos humanos precarios en el municipio de Santiago de Cali - mi hábitat y se dictan otras disposiciones	Secretaría de Vivienda y Hábitat
2017	424	Por medio del cual se adopta la política pública de regulación y organización de ventas informales en el espacio público en el municipio de Santiago de Cali	Secretaría de Seguridad y Justicia
2017	422	Por el cual se adopta la política pública municipal de educación ambiental de Santiago de Cali 2017 - 2036	Secretaría de Educación
2019	463	Por el cual se adopta la política pública de desarrollo económico de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	Secretaría de Desarrollo Económico
2019	470	Por el cual se adopta la política pública de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional del distrito especial de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	Secretaría de Bienestar Social
2019	461	Por medio del cual se adopta la política pública "Cali-diversidad" para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas de los sectores sociales LGBTI, y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	Secretaría de Bienestar Social
2019	464	Por el cual se adopta la política pública de juventudes de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones	Secretaría de Bienestar Social
2019	459	Por el cual se adopta la política pública afrocolombiana, negra, palenquera y raizal de Santiago de Cali - Caliafro	Secretaría de Bienestar Social

Fuente: elaboración propia, con base en los acuerdos del Concejo de Santiago de Cali.

En el caso de Santiago de Cali, además de los desarrollos en los procesos de formulación que permitieron la adopción de las políticas, también se realizaron ejercicios de evaluación a tres políticas públicas: la política de atención a la discapacidad, la política para las mujeres de Santiago de Cali, y la política de convivencia familiar.

La política pública de atención a la discapacidad da cuenta de ejercicios de monitoreo con base en el logro de resultados, centrando la recolección de información en la ejecución de proyectos y el alcance de indicadores de manera anual articulados al plan de desarrollo (Alcaldía de Santiago de Cali, s.f. (d)). En los ejercicios del monitoreo,



seguimiento y evaluación también se denota una revisión del marco normativo, de los antecedentes, y de las responsabilidades de los organismos.

La evaluación realizada en el año 2011 a la política de atención a la discapacidad dio cuenta de un ejercicio ex post, donde se tuvo presente un abordaje participativo, en el que la perspectiva de la población beneficiaria se presentó activamente; asimismo, para el tratamiento de la información se partió de un enfoque de teoría de sistemas (Alcaldía de Santiago de Cali, Universidad del Valle, 2011).

En cuanto a la política de convivencia familiar, su evaluación tuvo un enfoque ex post, con metodología mixta (cualitativa – cuantitativa), en la que se usaron técnicas como encuestas, entrevistas semiestructurada, talleres, grupos focales, seminarios y revisión documental. El abordaje de esta evaluación se desagregó en cuatro apartes, primero, la identificación de la construcción del problema público y la configuración de la política; segundo, el reconocimiento de la perspectiva de los actores; tercero, las instancias de participación y control; y cuarto, la revisión de indicadores, a partir de lo cual se identificó el logro de objetivos, metas y la articulación de la política con las herramientas de gestión pública (Alcaldía de Santiago de Cali y Universidad del Valle, s.f. (c)).

Por su parte, la política pública de mujer y género destacó en su proceso de evaluación una lógica participativa y de revisión conjunta, en la cual el análisis de los logros y el alcance de las metas se centró desde la perspectiva del enfoque de género, de derechos humanos, y diferencial (Alcaldía de Santiago de Cali, Universidad del Valle - CIDSE y Centro de Investigaciones de Género, Mujer y Sociedad, s.f. (a)). Como tal, la evaluación se orientó a la tipología de resultados, en una temporalidad ex post, orientando su análisis desde el enfoque de género, a la búsqueda del desempeño institucional, de los efectos y de las externalidades generadas (Alcaldía de Santiago de Cali, Universidad del Valle - CIDSE y Centro de Investigaciones de Género, Mujer y Sociedad, s.f. (b)).

Como se puede vislumbrar con las anteriores políticas públicas, los ejercicios de evaluación se han desarrollado de manera ex post, ahora bien, con relación al monitoreo, con base a los ejercicios de implementación los organismos encargados de las políticas públicas realizan seguimiento constante, a partir de la articulación entre las políticas y el plan de desarrollo, así como desde la armonización de las políticas con los planes anuales (Departamento Administrativo de Planeación, 2019, 2018).

Sin embargo, con base en lo anterior, teniendo presente que la evaluación también se puede realizar en las temporalidades ex ante y concomitante; es destacable lo mencionado en la Guía Metodológica para la Formulación, Implementación, Seguimiento y Evaluación, en la cual se establece que el ejercicio de formulación requiere de ejercicios previos de revisión por parte de los Departamentos Administrativos de Hacienda, Planeación y Jurídica, los cuales revisan la viabilidad presupuestal, normativa y metodológica de la política.

En el caso de la viabilidad metodológica, es pertinente mencionar que, en el caso de Santiago de Cali la formulación requiere no solo de la coherencia con el plan de

desarrollo vigente, sino que requiere de la realización de un documento técnico de política pública y de un ejercicio de proyección de acciones y ejes estratégicos con sus correspondientes indicadores, susceptibles de medición, lo cual permita conocer el diagnóstico del problema público como una ruta de intervención para los agentes implementadores; como se denota, lo anterior da cuenta de un ejercicio de evaluación ex ante y de carácter interno, el cual permite junto con el monitoreo que desde la formulación la política pública cuente con desarrollos orientados a la mejora en la toma de decisiones y el logro de la eficacia, eficiencia y efectividad.

Para finalizar, si bien se puede evaluar el desarrollo de procesos de política, como es el caso de los ejercicios de formulación como de implementación de la política; es importante ir evaluando elementos, ejes, programas y demás herramientas de gestión articuladas a la política pública, para retroalimentar la dinámica de ejecución de la misma. En el caso de Santiago de Cali, se puede ahondar en aumentar los ejercicios de evaluación a herramientas articuladas a la política pública; asimismo, es importante destacar que existe un constante monitoreo con relación a la ejecución del plan de desarrollo, por lo que las políticas deben articular de manera acorde su desarrollo desde esta herramienta de gestión.

## Conclusiones

Los ejercicios de monitoreo y evaluación permiten la mejora en la toma de decisiones, la retroalimentación en los escenarios de implementación de política pública, y el incremento de conocimiento sobre el problema público. Si bien es pertinente destacar que por lo general los ejercicios de evaluación se realizan de manera ex post, estos deberían desarrollarse de manera constante, para evitar la falsa consolidación de problemas públicos, las fallas en los procesos de construcción, como los déficits en información necesaria sobre el desarrollo de la política pública.

Es importante destacar que, como el tránsito histórico de la evaluación lo enmarca, los actuales ejercicios de evaluación integran y requieren del desarrollo de escenarios participativos, donde los diferentes agentes puedan expresar sus perspectivas sobre el problema público y el ejercicio de implementación. Así mismo, es necesario reconocer que la integración de los enfoques participativos también deviene del avance en la gestión pública, donde se pasa de estadios netamente enfocados en la gobernabilidad hacia escenarios de gobernanza.

En el caso de Santiago de Cali, desde el año 2006 se puede revisar un desarrollo normativo, por acuerdo municipal/distrital, el cual ha permitido la adopción de importantes temáticas en políticas públicas, tanto sociales como sectoriales. En el ente territorial, el desarrollo de las evaluaciones ha sido de carácter ex ante y externo; pero, tras el proceso de reforma administrativa generado en el año 2016, se han orientado espacios y lineamientos institucionales, como el equipo de política pública y la guía metodológica; a partir de los cuales se desarrolla una evaluación de tipo ex ante e interna a los procesos de formulación de las políticas susceptibles de ser adoptadas; de igual manera, es pertinente destacar que la realización del monitoreo con relación al plan de desarrollo

debe permitir conocer el alcance de las políticas en la anualidad.

## Referencias

- ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, UNIVERSIDAD DEL VALLE - CIDSE y CENTRO DE INVESTIGACIONES DE GÉNERO, MUJER Y SOCIEDAD. (S.F. a). Resumen de resultados de la evaluación de la implementación de la política pública para las mujeres en Santiago de Cali periodo 2010-2015. Santiago de Cali.
- ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, UNIVERSIDAD DEL VALLE - CIDSE y CENTRO DE INVESTIGACIONES DE GÉNERO, MUJER Y SOCIEDAD. (S.F. b). Documento evaluación de la implementación de la política pública para las mujeres en Santiago de Cali periodo 2010-2015. Santiago de Cali.
- ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, UNIVERSIDAD DEL VALLE. (S.F. c). Evaluación de la política pública de convivencia familiar. Santiago de Cali.
- ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI (S.F. d). Informe anual de seguimiento y monitoreo a la política pública de atención a la discapacidad. Acuerdo 0382 de 2014. Santiago de Cali.
- ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, UNIVERSIDAD DEL VALLE. (2011.). Informe de resultados revisión de la política pública de discapacidad del municipio Santiago de Cali. Revisión del Acuerdo del Consejo Municipal de Santiago de Cali 0197 de 2006. Santiago de Cali.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE SANTIAGO DE CALI. (2019, 2018). Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de Santiago de Cali. Cali: Alcaldía de Cali.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2012). Guía para la evaluación de políticas públicas. Bogotá: DNP.
- ORDOÑEZ, G. (Dir.) (2013). Manual de análisis y diseños de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ROTH, A. (2018, 2009, 2002). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- SALAZAR, C. (2009). Políticas públicas y think tanks, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung – Colombia.
- VERGARA, R. (2018). Reflexiones en torno a la relevancia temática de la evaluación de políticas públicas. Revista Opinión Jurídica. Vol. 17. No. 34. Medellín: Universidad de Medellín.



# Monitoreo y Evaluación de la Auditoría Local de Seguridad en el municipio de Querétaro: Herramienta para la prevención del delito

Salomé Flores Sierra\*  
Teresa Navarrete\*\*  
Naty Huerta\*\*\*  
Karen Padilla\*\*\*\*

## Introducción

Durante 2017, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) en México, implementó en la ciudad de Querétaro el proyecto Políticas basadas en la evidencia para el mejoramiento de la seguridad de las comunidades en ciudades de América Latina y África, a través del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (CdE). Este proyecto se implementó simultáneamente en las ciudades de Cali y, de Durban en Sudáfrica con financiamiento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA).

En el marco de este proyecto se desarrolló una Auditoría Local de Seguridad (ALS) en el municipio de Querétaro de 2017 a 2019. Sus resultados están disponibles en el Informe de Hallazgos de la Auditoría<sup>2</sup> y en el Informe de Monitoreo y Evaluación de la Auditoría<sup>3</sup>, el cual captura el monitoreo realizado de las recomendaciones emitidas y que fueron adoptadas por el gobierno municipal de Querétaro durante un año. En este documento se dará a conocer la metodología y las conclusiones del Monitoreo y Evaluación de la Auditoría Local de Seguridad, la cual se basó en el monitoreo de indicadores previamente definidos y alineados a la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la revisión documental de las acciones gubernamentales y las entrevistas dirigidas a funcionarias y funcionarios públicos, que permitieron comprender los retos en la implementación de las recomendaciones y la alineación a los mecanismos de gestión basada en resultados del municipio.

## Auditorías Locales de Seguridad (ALS)

Estas Auditorías son una herramienta metodológica para adquirir el conocimiento necesario en un contexto determinado que permita obtener un panorama, lo más exhaustivo posible, de los problemas actuales relacionados con la delincuencia e inseguridad en un municipio, localidad o comunidad. Las ALS son parte de la Guía para la prevención del delito de las Naciones Unidas<sup>4</sup>, considerado como un estándar

\* Oficial Nacional de Programas de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito en México, [salome.flores@un.org](mailto:salome.flores@un.org)

\*\* Investigadora en prevención del delito de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito en México, [teresa.navarrete@un.org](mailto:teresa.navarrete@un.org)

\*\*\* Técnica en diagnóstico sociales en la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito en México, [nhuferrari@gmail.com](mailto:nhuferrari@gmail.com)

\*\*\*\* Técnica en sistemas de información geográfica en la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito en México, [karen.padilla@un.org](mailto:karen.padilla@un.org)

<sup>2</sup> CdE-UNODC (2019). Informe de la Auditoría Local de Seguridad en el Municipio de Querétaro, Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito recurso disponible en: [https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/wp-content/uploads/2018/12/Auditoria-Informe-Queretaro\\_230419.pdf](https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/wp-content/uploads/2018/12/Auditoria-Informe-Queretaro_230419.pdf)

<sup>3</sup> CdE-UNODC, (2020). Monitoreo y Evaluación de la Auditoría Local de Seguridad en el municipio de Querétaro. Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020, Recurso disponible en: [https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/wp-content/uploads/2020/11/Monitoreo\\_Evaluacion\\_ALS\\_QRO\\_NOV.pdf](https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/wp-content/uploads/2020/11/Monitoreo_Evaluacion_ALS_QRO_NOV.pdf)

<sup>4</sup> UNODC, (2011), Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito, recurso disponible en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook\\_on\\_the\\_Crime\\_Prevention\\_Guidelines\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf)

internacional de las políticas de prevención del delito.

Las ALS tienen como objetivo incrementar la gobernabilidad y la gobernanza sobre la seguridad y la convivencia, a través del uso de herramientas replicables de recolección, análisis e interpretación de información cuantitativa y cualitativa en lugares focalizados, que sea utilizada para desarrollar un plan de acción local que responda a los problemas encontrados y atender sus causas.

A través de las Auditorías Locales de Seguridad se busca mejorar la capacidad de las administraciones públicas locales, para recopilar y analizar información estadística sociodemográfica, geográfica y de incidencia delictiva e incorporarla en el proceso de formulación de políticas y, programas de prevención y seguridad urbana, así como en su monitoreo y evaluación, además de utilizar un enfoque participativo.

La Auditoría Local de Seguridad consta de 6 etapas:

1. Recolección de información cuantitativa.
2. Recolección de información cualitativa a través de diagnósticos sociales participativos.
3. Generación de un informe de hallazgos y recomendaciones de acuerdo a la Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.
4. Desarrollo de un modelo integral de prevención del delito.
5. Implementación del modelo.
6. Estrategia de monitoreo y evaluación de efectividad.

A continuación, se explica en qué consiste cada etapa y los principales resultados del proyecto.

## **Etapa 1: Recolección de información cuantitativa**

Durante esta etapa se analizaron datos estadísticos oficiales de diferentes fuentes de información, como por ejemplo: del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Consejo Nacional de Población (CONAPO), de la Procuraduría General de la República (PGR), y principalmente de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Querétaro (SSPMQ), entre otras; lo anterior, para realizar un análisis estadístico y geográfico del contexto social, económico, y delictivo del municipio de Querétaro; para lograr este objetivo se identificaron 101 indicadores para análisis y monitoreo.

## **Etapa 2: Recolección de información cualitativa a través de diagnósticos sociales participativos**

En esta etapa se definieron criterios para recolectar información e identificar los riesgos en colonias de alta, media y baja incidencia delictiva, a través de un proceso inclusivo que permitió entender la dinámica social en estos contextos locales. Como parte del diagnóstico, para el levantamiento de información se realizaron:

- 30 grupos focales en 21 colonias, en los que participaron 500 niñas, niños,

adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres, estudiantes, personas adultas mayores y líderes comunitarios.

- 6 grupos de trabajo con la participación de 120 policías de la SSPMQ.
- 6 mesas técnicas de trabajo con empresarios, sociedad civil, académicos, servidores públicos estatales y municipales, con 60 participantes.
- 40 entrevistas semi estructuradas a personas privadas de la libertad del Centro de Reinserción Social Varonil (CERESO), Centro Femenil de Reinserción social (CEFERESO) y del Centro de Internamiento y Ejecución de Medidas para Adolescentes (CIEMA).

### **Etapa 3: Generación de un informe de hallazgos y recomendaciones de acuerdo con la Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas**

Derivado de las etapas 1 y 2, se elaboró un informe con los principales hallazgos alineados a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030.

### **Etapa 4: Desarrollo de un modelo integral de prevención del delito**

Durante este periodo, las instituciones que conforman el gobierno municipal asumieron el compromiso de retomar las recomendaciones e implementarlas bajo un esquema de coordinación con sus mecanismos de gestión basada en resultados, a través de la articulación con otras dependencias municipales y estatales, así como con otros sectores involucrados y el CdE.

### **Etapa 5: Implementación del modelo**

El municipio de Querétaro incluyó las recomendaciones como parte de su política pública en materia de seguridad y prevención del delito, como parte del programa Municipal de Seguridad y del programa Acción Es Prevenir, el cual a su vez se encuentra alineado con el programa estatal 10x100 Defendamos Querétaro.

### **Etapa 6: Estrategia de monitoreo y evaluación de efectividad**

Aquí se monitoreo y evaluó la implementación de las 141 recomendaciones derivadas de dicho ejercicio. Para realizar el monitoreo se revisaron distintas fuentes disponibles para verificar datos y acciones, así como las evidencias proporcionadas por la SSPMQ en la ejecución de cada recomendación, asignando estatus de cumplimiento y categorías de acción

A continuación, se presentan los principales hallazgos derivados de las etapas 1, 2 y 3, alineados a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030.

## Hallazgos

### ODS 3. Salud y Bienestar

Se identificó como un factor de riesgo que influye en el deterioro de las relaciones familiares, comunitarias y en la salud individual, el consumo problemático de sustancias, principalmente:

- Consumo problemático de alcohol: Los establecimientos con venta de alcohol en el municipio, tienen una gran cobertura, además de que incumplen las condiciones establecidas en la Ley<sup>5</sup>. También se identificó la venta ilegal de bebidas alcohólicas en establecimientos no regulados que brindan servicio 24 horas, además de la normalización del consumo de alcohol. En diciembre de 2020, 59.4 % de la población en el municipio de Querétaro atestiguó consumo de alcohol en las calles, esta cifra disminuyó en comparación con el mismo periodo de 2019, siendo de 62.5 %<sup>6</sup>.
- Consumo de drogas: De acuerdo con los registros de los Centros de Integración Juvenil en el estado de Querétaro (CIJ); la población de 15 a 19 años es el principal grupo consumidor de drogas<sup>7</sup>. Al igual que el consumo de alcohol en edades tempranas, el consumo de drogas se identifica como un problema social, por el riesgo que significa que niñas, niños, adolescentes inicien un consumo que puede derivar en adicciones o exponerse a riesgos sociales relacionados a la compra y venta de drogas.
- En diciembre de 2019, 39.1 % de la población atestiguó el consumo o venta de droga en las calles, mientras que, en diciembre de 2020, esta cifra disminuyó a un 33.1 %.

### ODS 5. Igualdad de género

Los delitos relacionados con violencia de género fueron:

- Violencia familiar: de enero a septiembre de 2020, 8.2 % de la población declaró haber sufrido violencia en el entorno familiar<sup>8</sup>.
- Acoso sexual: en 2020, se registraron 295 carpetas de investigación por abuso sexual, comparado con el año anterior, esta cifra disminuyó 1.6 %<sup>9</sup>.
- Violaciones: En 2020, existieron 112 carpetas de investigación por este delito, mientras que, en 2019 se registraron 64<sup>10</sup>.

Uno de los hallazgos de las ALS fue que el consumo de alcohol es un factor de riesgo en las conductas y delitos referidos. Entre 2015 y 2018, la Dirección de Atención a Víctimas de Violencia Familiar y de Género (DAVFG) de la SSPMQ identificó (6%) casos donde el agresor se encontraba bajo el influjo del alcohol.<sup>11</sup>

### ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles

Se identificaron retos urbanos que inciden en la seguridad pública, debido a que el área

<sup>5</sup> INEGI, (2019). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Diciembre, recurso disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/#Tabulados>

<sup>7</sup> INEGI (2017). Anuario Estadístico y Geográfico (Salud). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825087340>

<sup>8</sup> INEGI, (2020). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Septiembre, recurso disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/#Tabulados>

<sup>9</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019, Delitos del Fuero Común, Recurso disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia>

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> SSPMQ, (2017). Dirección de Atención a Víctimas de Violencia Familiar y de Género (DAVFG) 2016-2017.



urbana ha crecido de forma poco ordenada, generando problemas urbanos, tales como:

- Fragmentación urbana,
- Segregación urbana,
- Asentamientos humanos irregulares,
- Hacinamiento urbano y
- Acceso vial limitado.

También se identificaron retos sociales y comunitarios, así como los factores de riesgo asociados al delito, en rubros como la educación, la migración, seguridad y carencias sociales. En diciembre de 2020, la percepción de seguridad urbana en el municipio de Querétaro fue de 48.3 %, esta cifra disminuyó en comparación con el año anterior que fue de 59.6 %<sup>12</sup>.

### ODS 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas

Se encontraron áreas de oportunidad para mejorar la seguridad, brindar paz a los ciudadanos y fortalecer las instituciones públicas, tales como la SSPMQ.

En principio se detectaron delitos que inciden en la seguridad de la población, estos son:

- Robos, que incluye; robo de vehículo y autopartes, robo a negocio, robo a transeúnte, robo a tren, robo a casa habitación y robo a cuentahabiente.
  - o El total de robos en el municipio de Querétaro durante 2020 fue de 14,745, comparado con 2019, la cifra de robos disminuyó 10.6 %<sup>13</sup>.
- Venta y tráfico de drogas, que incluye; la venta lícita de drogas y el tránsito de drogas.
  - o En 2019, el SESNSP registró, 729 carpetas de investigación por narcomenudeo, en 2020 fueron 510, es decir disminuyó 30 %<sup>14</sup>.
- Homicidios dolosos. En 2020, hubo 79 carpetas de investigación por este delito, en 2019 se reportaron 88.
- Armas de fuego, que incluye; la disponibilidad, portación, posesión y venta de armas de fuego.
  - o En diciembre de 2019, 21.5 % de la población atestiguó haber escuchado disparos frecuentes, en el mismo periodo del año 2020 esta cifra fue de 21.0%<sup>15</sup>.

También se realizó un análisis de capacidades institucionales de la SSPMQ, ya que juega un rol crucial en la formulación e implementación de la política de prevención del delito, por lo que revisar sus atribuciones, capacidades y procesos fue clave para visibilizar sus fortalezas y avances, así como para identificar áreas de oportunidad en sus capacidades.

## Monitoreo, evaluación y la contribución a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030

En consecuencia, de las etapas 1, 2 y 3 que fueron expuestas en el apartado anterior, fue

<sup>12</sup> INEGI, (2019). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Diciembre, recurso disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/#Tabulados>

<sup>13</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019, Delitos del Fuero Común, Recurso disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia>

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> INEGI, (2019). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Diciembre, recurso disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/#Tabulados>

posible desarrollar las etapas 4, 5 y 6, que a continuación se explican:

A continuación, se exponen las principales contribuciones a la Agenda 2030 tras la implementación de las recomendaciones.

## Recomendaciones de la Auditoría Local de Seguridad

Se formularon 141 recomendaciones de acuerdo con las problemáticas identificadas por ODS:

**Figura 1. Las 141 recomendaciones en el marco de la Agenda 2030**



Fuente: Elaboración propia

ODS 3 Salud y bienestar. Se realizaron 3 recomendaciones que impactan directamente en la meta 3.5 Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol. Las acciones implementadas por la SSPMQ a partir de estas recomendaciones se han visto reflejadas en la disminución del atestiguamiento de consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, la siguiente gráfica muestra la tendencia, así como el periodo de implementación.

**Gráfica 1. Condición de atestiguamiento de consumo de bebidas alcohólicas en vía pública y línea de tiempo con etapas de la ALS en el municipio de Querétaro**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. 2017-2020.

ODS 5 Igualdad de género. Se hicieron 13 recomendaciones que impactan en las metas:

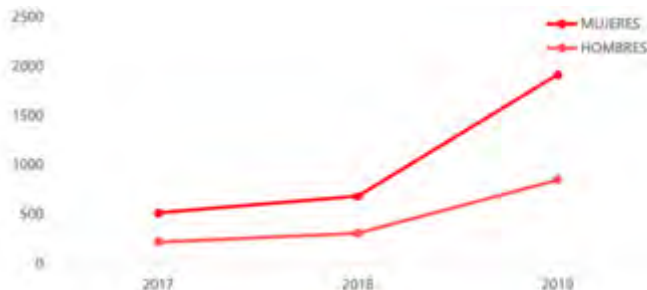
- 5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de

explotación.

- 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

Las acciones implementadas a partir de las recomendaciones influyeron para el fortalecimiento del área encargada de atención a víctimas de la SSMPQ, y con ello fue posible atender un número de casos de violencia familiar.

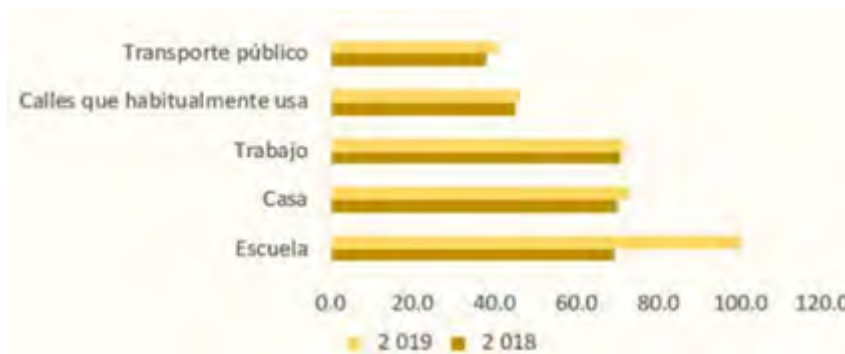
**Gráfica 2. Total población atendida por la SSPMQ en casos de violencia familiar o de género por sexo 2017-2019**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro

ODS11 Ciudades y comunidades sostenibles. Se generaron 7 recomendaciones que impactan en la meta 11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad. A través de las acciones implementadas por la SSPMQ, por ejemplo, se logró incidir en la sensación de seguridad en los siguientes espacios públicos.

**Gráfica 3. Sensación de seguridad de la población de 18 años y más por espacio público en Querétaro**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), 2018 - 2019.

ODS 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. Se generaron 116 recomendaciones vinculadas a 5 metas.

- 16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo
- 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar

la igualdad de acceso a la justicia para todos

- 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas
- 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades
- 16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia

La implementación de diversas acciones por parte de la autoridad municipal ha logrado incrementar la confianza de la sociedad queretana, pasando de 8.1 % a 16.4 % en el rubro de mucha confianza, en los meses de diciembre de 2019 y 2020, respectivamente, como lo muestra la siguiente gráfica:



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana. Diciembre 2020

## Monitoreo de la implementación de las recomendaciones

Con el objetivo de facilitar el monitoreo de la implementación de las recomendaciones derivadas de la ALS, se realizó una clasificación de las acciones considerando su tipo y alcance para valorar su focalización y balance. La mayoría de las recomendaciones implementadas se enfocaron en el fortalecimiento institucional.

Figura 2 Total de recomendaciones implementadas, clasificadas por tipo.



Fuente: Elaboración propia

**Gráfica 5. Avance logrado en la implementación de recomendaciones para la prevención, intervención y el fortalecimiento.**



Fuente: Elaboración propia

**Figura 3. Clasificación de las recomendaciones según su alcance**



Fuente: Elaboración propia

Respecto al estatus de cumplimiento la mayoría de las recomendaciones fueron atendidas, las que no lo fueron tuvieron retos de disponibilidad de recursos o el requerimiento de un mayor plazo para su ejecución.

**Figura 4. Avance logrado en la implementación de recomendaciones dirigidas a Personas, Instituciones y Lugares**



Fuente: Elaboración propia

Respecto al alcance, las recomendaciones fueron dirigidas de la siguiente manera, instituciones (61 %), personas (27 %), lugares (12 %). Mientras que en la categoría tipo, se destinaron a la prevención (22 %), intervención del delito (8 %) o fortalecimiento (70 %)<sup>16,17</sup>.

Las recomendaciones dirigidas a personas consideraron la continuidad de algunos programas ya establecidos, identificación de factores de riesgo, detención en delitos, recuperación de vehículos robados, monitoreo y capacitaciones. Las personas a las que estuvieron dirigidas fueron:

- Jóvenes
- Madres y padres de familia
- Redes ciudadanas
- Población que acude a los Centros de Previsión Social (CIPRES)
- Personal de la SSPMQ

En cuanto a las recomendaciones dirigidas a lugares se enfocaron en acciones de prevención, recorridos de seguridad y capacitaciones. Estuvieron dirigidas a:

- Comercios y comerciantes
- Estudiantes de algunas escuelas
- Unidad de Análisis e Inteligencia Policial para la Prevención y Combate al Delito

Las recomendaciones para las instituciones abarcaron la prevención, capacitaciones, incremento de recursos humanos y construcciones de unidades o áreas para fortalecer las acciones policiales. Estas se dirigieron a:

- Personal de la SSPMQ
- Unidad de Análisis e Inteligencia Policial para la Prevención y Combate al Delito
- Instituto del Servicio Profesional de Carrera Policial

Como resultados generales, se identificó que la SSPMQ logró un significativo cumplimiento en el 91% de las recomendaciones, por lo que al establecer recomendaciones específicas y focalizadas su implementación resulta más efectiva.

### Gráfica 6 Total de recomendaciones emitidas a la SSPMQ



Fuente: Elaboración propia

<sup>16</sup> En algunos casos, las 141 recomendaciones se pueden encontrar de manera transversal en las 2 categorías, por ello suman más del 100%.

<sup>17</sup> Para dar seguimiento al Monitoreo y Evaluación de las recomendaciones generadas a partir de la Auditoría Local de Seguridad, se creó un tablero público que puede ser consultado a través de <https://auditoriaodeseguridad-cdeunodc.org/tables/>

## Importancia del monitoreo y la evaluación

La capacidad de valorar el desempeño de la acción pública sea en la forma de un programa o política sectorial, lleva a la revisión y monitoreo del diseño, la implementación y los resultados obtenidos a partir de una intervención pública en curso o ya concluida.

El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG)<sup>18</sup> plantea que la evaluación consiste en la valoración, lo más sistemática e imparcial posible, de una actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa o desempeño institucional.

La UNODC contribuye a la evaluación de políticas públicas y programas a través de la documentación de los procesos de toma de decisión y del seguimiento a la formulación de las políticas públicas que reflejen la interacción entre distintos sectores de gobierno. Analiza el nivel de avance de las acciones y sus resultados esperados e inesperados examinando la cadena de resultados, los procesos, los factores contextuales y la causalidad utilizando criterios adecuados como la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, impacto y sostenibilidad.<sup>19</sup>

El Monitoreo y Evaluación de la ALS en el municipio de Querétaro contribuye en la rendición de cuentas a través de la comprensión de los factores contextuales, de las acciones institucionales y del análisis de información estadística para fortalecer la confianza de la ciudadanía.

## Conclusión

Durante la última fase de la ALS, la UNODC a través del Centro de Excelencia para información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, acompañó al municipio de Querétaro a monitorear, documentar sus acciones, revisar la cobertura de sus programas/proyectos, además de identificar y utilizar información relevante para verificar sus avances y resultados derivados de la implementación de las recomendaciones.

Además del desafío que representa el Monitoreo y la Evaluación, está el de difundir sus resultados periódicamente fomentando el involucramiento constante de todos los sectores y actores que habitan en el territorio. La construcción de la seguridad solo es posible a través de procesos participativos porque es tarea de todas y todos vigilar, contribuir y aportar a solucionar los retos de la seguridad y de la prevención del delito.

El Monitoreo y la Evaluación de la implementación de las recomendaciones desde la óptica de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, además de su clasificación en cuanto a su tipo y alcance, permitirá a las autoridades municipales dar continuidad a sus acciones permanentes y a las derivadas de la ALS, documentando sus procesos, recolectando y sistematizando información relevante, identificando buenas prácticas

<sup>18</sup> UNEG (2017) Normas y Estándares de Evaluación. Disponible para consulta en <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>

<sup>19</sup> UNODC (2017) Evaluation Handbook. Guidance for designing, conducting, and using independent evaluations at UNODC. Disponible para consulta en [https://www.unodc.org/documents/evaluation/Evaluation\\_Handbook\\_new/UNODC\\_Evaluation\\_Handbook.pdf](https://www.unodc.org/documents/evaluation/Evaluation_Handbook_new/UNODC_Evaluation_Handbook.pdf)

institucionales, así como, fortaleciendo la rendición de cuentas a la sociedad.

## Bibliografía

- CdE-UNODC. (2019). Informe de la auditoria Local de Seguridad en el Municipio de Querétaro. México: Centro de Excelencia para información Estadística y de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. Obtenido de [https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/wp-content/uploads/2018/12/Auditoria-Informe-Queretaro\\_230419.pdf](https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/wp-content/uploads/2018/12/Auditoria-Informe-Queretaro_230419.pdf)
- CdE-UNODC. (2020). Monitoreo y Evaluación de la Auditoría Local de Seguridad en el municipio de Querétaro. México. Obtenido de [https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/wp-content/uploads/2020/11/Monitoreo\\_Evaluacion\\_ALS\\_QRO\\_NOV.pdf](https://auditoriadeseguridad-cdeunodc.org/wp-content/uploads/2020/11/Monitoreo_Evaluacion_ALS_QRO_NOV.pdf)
- INEGI. (2015). Anuario Estadístico y Geográfico (Salud). Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825087340>
- INEGI. (2015). Encuesta Intercensal . Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI. (2020). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana . Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/#Tabulados>
- ONU. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Pública, S. E. (2020). Delitos del Fuero Común. Obtenido de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia>
- UNEG. (2017). Normas y Estándares de Evaluación. Obtenido de <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>
- UNODC. (2011). Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito. Nueva York. Obtenido de [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook\\_on\\_the\\_Crime\\_Prevention\\_Guidelines\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf)
- UNODC. (2017). Evaluation Handbook. Guidance for desingning conducting and using independent evaluations at UNODC. Obtenido de [https://www.unodc.org/documents/evaluation/Evaluation\\_Handbook\\_new/UNODC\\_Evaluation\\_Handbook.pdf](https://www.unodc.org/documents/evaluation/Evaluation_Handbook_new/UNODC_Evaluation_Handbook.pdf)





## MESA 8

**Buenas prácticas sobre el uso de la evidencia para la toma de decisiones de política pública. Calidad de las evaluaciones**

## Cómo podemos abordar los desafíos de promover la calidad y el uso de las evaluaciones

Antonio Igea Sesma\*

### 1. Introducción

La evaluación de las políticas y de la gestión pública son instrumentos clave para la mejora y efectividad de las administraciones y de una gestión orientada a resultados que contribuya a la generación de valor público a la sociedad. Resultados éstos que, no olvidemos, deberán ser evaluados, transformados en decisiones y acciones y, además, de los que se deberá rendir cuentas ante la sociedad. Ello, les exigirá fijarse objetivos y compromisos explícitos y evaluables – esto es, que permitan la posterior comprobación de sus resultados –.

Esa efectividad va a depender de que sus decisiones surjan de unos buenos análisis de los problemas a los que se enfrentan, de seleccionar las mejores y viables soluciones, de que éstas sean implementadas con eficacia y de que sean objeto de un seguimiento y evaluación de calidad. Por tanto, los sistemas de evaluación resultan cruciales para poder gestionar las nuevas situaciones y las posibles crisis futuras de la mejor manera posible, y afrontar con éxito esas nuevas realidades que exigirán a su vez nuevas respuestas públicas. Y donde, el nuevo parámetro de valoración de la acción pública debe ser el cambio social producido. Esto es, el valor público<sup>1</sup>. Para crearlo, los responsables y gestores públicos deberán preguntarse cuestiones como: ¿Para qué sirve este servicio público?, ¿A quién se le rendirá cuentas? o ¿Cómo sabemos que hemos tenido éxito? Preguntas éstas que dan total sentido a la evaluación.

Pero esto exige superar retos y asegurar las condiciones necesarias para profundizar en el desarrollo de unos sistemas de evaluación donde se garantice la institucionalización, a la vez que la profesionalización de la actividad evaluativa. Sistemas éstos, donde la calidad y uso de las evaluaciones resultarán claves para aumentar la racionalidad e impacto en la formulación de las políticas públicas. Sin embargo, están ampliamente reconocidos como importantes desafíos a los que se enfrentan los responsables de la formulación de políticas y los profesionales de este ámbito. Superarlos, requerirá solucionar aspectos como falta de capacidades técnicas, escasos compromisos políticos y sociales, carencias institucionales y organizativas, falta de una sistemática y rigor en los procesos de evaluación, mecanismos insuficientes para el control de calidad de los resultados o la ausencia de incentivos no sólo para realizar evaluaciones sino también, y de forma muy especial, para usar sus resultados en los procesos de toma de decisiones y de mejora institucionales.

\* Economista. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Deusto (España) 1990; Curso de Experto en Economía, Gestión y Tecnología de la Innovación Pública por la Universidad de Alcalá de Henares (España) 2020; Presidente 2020-2022 de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas RIEPP; Miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Española de Evaluación - SEE; antonioigs@gmail.com; redinternacionalevaluacion@gmail.com

<sup>1</sup> Mark Moore introduce el enfoque de valor público en 1995. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Harvard University Press, 1995

## 2. El nuevo contexto de la gestión pública

Vivimos en un mundo cada vez más dividido, volátil, incierto y convulso. Quizás, no les resulte extraño la palabra “VUCA”<sup>2</sup>. La gestión pública no puede ser ajena a la nueva realidad contemporánea donde los gobiernos deben enfrentarse a desafíos cada vez más complejos e interrelacionados y que exigirán nuevas y exitosas respuestas públicas. Nada que ver con esos contextos tan estables y previsibles – y más fáciles también – en los que se desenvolvían hasta hace unos años. La COVID-19 está siendo un claro reflejo de ello. Hemos visto como está obligando a gobiernos de todo el mundo a poner en marcha urgentemente muchas iniciativas y cuantiosos paquetes de gasto para combatirla y mitigar los impactos sobre sus poblaciones y economías nacionales – algunos incluso probablemente hoy sean todavía desconocidos –. De ahí que los modelos con los que se ha venido gestionando lo público se han quedado - o se están quedando - obsoletos. Deben ser revisados, retirados o reajustados a la nueva realidad.

Como apuntan la propia “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” o el “Libro Blanco de la Gobernanza Europea”, el nuevo modo de articular el funcionamiento de lo público debe descansar sobre principios como eficacia, coherencia, colaboración, transparencia, responsabilidad o participación<sup>3</sup>. Siempre, pero aún más en contextos tan desafiantes - y hasta algo inquietantes -, la evaluación puede y debe ser uno de los cauces para la adaptación y anticipación de la acción pública a los nuevos escenarios y retos, mejorar el desempeño y añadir valor público a la sociedad. Y así, favorecer el bienestar y calidad de vida de la ciudadanía. Ciudadanía ésta, por cierto, cada vez más crítica, más informada y más activa ante lo público. A ello, además, se une que la nueva legitimación social pivota sobre la prestación eficaz y eficiente de servicios junto a la transparencia en el ejercicio público.

Todo esto convierte a la evaluación en una función clave de los buenos gobiernos y buenas administraciones. De la sólida gobernanza pública. ¿Por qué?, porque nos ofrece datos útiles y fiables que ayudan a la toma de decisiones desde la evidencia por políticos, responsables, gestores y muchos otros actores o agentes. Y no sólo eso, además, favorece la necesaria rendición de cuentas sobre lo que se ha hecho y logrado – o no – con los recursos públicos empleados – ingentes cómo estamos viendo con la actual pandemia mundial. Y también, facilita la transparencia ante la sociedad desde su derecho al acceso a información sobre las actividades públicas y el ejercicio de una participación informada. Si a esto le unimos que además promueve procesos de aprendizaje para mejorar los ciclos de acción pública, es fácil comprender por qué estamos ante un elemento clave del sector público.

Aun cuando son innegables los avances<sup>4</sup>, y más en estos últimos años, y donde en “general los países muestran un fuerte compromiso con la evaluación de políticas” (OCDE Public Governance Reviews), todavía persisten obstáculos y resistencias para que la evaluación sea un escenario natural y tenga su pleno sentido y utilidad en cualquier

<sup>2</sup> V = Volatilidad; U = Incertidumbre - Uncertainty; C = Complejidad; A = Ambigüedad.

<sup>3</sup> ODS 16 Paz y Justicia: 16.6 Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles. 16.7 Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles.

<sup>4</sup> Puntaje de los componentes del pilar de seguimiento y evaluación en LAC, Construyendo gobiernos efectivos BID: 1,6 (2007) – 1,9 (2013) (Variación +0,3).

gobierno. De forma que en muchos países y regiones todavía se debe transitar desde la práctica evaluativa ocasional y más como demanda externa, hacia la práctica anclada fuertemente en todo su aparato de gobernanza.

Y ello exige, entre otras cuestiones, contar con políticas y estrategias de evaluación que den un por qué y coherencia a la práctica evaluativa, una cultura evaluativa, el desarrollo de capacidades de evaluación (DCE), una calidad en su ejercicio o superar el, todavía, limitado uso y difusión de la información que generan los sistemas de seguimiento y evaluación.

### 3. Un marco teórico para el análisis del uso de la evaluación

La finalidad de este apartado es exponer brevemente algunos de los puntos esenciales para el análisis y comprensión del uso de la evaluación. Nos centraremos, más específicamente, en lo que se entiende por uso, en quienes la usan y, por último, en la relación directa entre su calidad y su uso. Autores como el estadounidense Michel Quinn Patton, principal exponente del llamado “enfoque orientado a la utilización”, consideran que el uso debería ser un componente crítico de la calidad de toda evaluación. Como señala, el «mayor problema de los informes de evaluación es que sus resultados no se utilizan». De ahí su destacada propuesta de “uso pretendido por quienes lo pretenden” o “intended use by intended users”.

Para evitar equívocos, es fundamental entender que todo proceso de evaluación no debería terminar nunca con la entrega del “Informe de Evaluación”. O en el mejor de los casos, con la posterior difusión de sus resultados. Sin quitar, obviamente, importancia al trabajo de las fases previas, la trascendencia de esa etapa final de “uso de la evaluación” es capital. Lo importante es el “post-evaluación” o el “día después”. La evaluación no es un suceso sino que es un proceso. Y donde, y como parte de él, deberemos definir, implementar y valorar, de la forma más participativa y consensuada, ese plan de acción para poner en marcha los hallazgos, conclusiones, recomendaciones y lecciones extraídas de ella.

Pero, ¿qué debemos entender por uso? El uso de la evaluación es ese hilo conductor que da coherencia y sentido a toda la “historia evaluativa”; y que, como toda buena historia, deberá tener un principio, un desarrollo y un desenlace final a modo de conclusión. Por tanto, el uso es ese factor que “une” – a modo de argamasa – las distintas fases del proceso de evaluación. “...incluso cuando el uso es menos directo e inmediato, la utilidad de algún tipo es la fundamentación de la evaluación” – Carol H. Weiss, 1998.

De una forma más académica se podría definir como “cualquier aplicación del proceso de evaluación, sus productos o hallazgos para producir un efecto” (Johnson, Greenesid, Toal, King, Lawrenz, & Volkov, 2009). En la literatura se reconocen cuatro o cinco tipos de usos (Weiss y Weiaa Harvard, 1998, Alkin y Taut, 2002, Cummings, 2002, Fleischer y Christie, 2009, Ledermann, 2012) que son:

## Tabla 1. Usos de la evaluación

**Instrumental:** se utilizan los resultados obtenidos para tomar decisiones concretas en torno a la intervención.

**Conceptual:** los resultados sirven para dar explicaciones sobre el porqué o cómo se hacen las cosas.

**Persuasivo (o simbólico):** sirve para movilizar apoyos para conseguir recursos o cambios en la intervención.

**Político (o trascendental):** se busca influir sobre la toma de decisiones políticas o cambios en las creencias sociales.

**Proceso:** las personas implicadas en el proceso de evaluación aprenden del mismo o realizan cambios sobre las bases de ese proceso y no solo sobre los resultados de la evaluación.

Se puede hablar, por tanto, de un uso muy diverso y un uso tanto interno como externo al organismo evaluado. Así, en ocasiones, podremos estar ante un uso más estratégico o “político” desde una óptica del “accountability”; y otras, un uso más gerencial o “técnico” desde un enfoque de “improvement” o mejora continua. De ahí que encontremos evaluaciones para mejorar las regulaciones, informar de la asignación de recursos a nivel operativo, monitorear la implementación de las políticas, juzgar la acción pública, etc. Pero no cualquier uso vale. Sólo el uso apropiado está en la fórmula del éxito de la evaluación. Esto es, un uso lo más intensivo, efectivo y eficiente. De ahí que no sólo haya que incentivar su práctica sino también su uso. Y esto, exige entenderla como un medio y nunca como un fin. Necesitamos que llegue de forma comprensible – “hablemos el mismo idioma” –, accesible y sistemática a todos los actores implicados y también a la sociedad en su conjunto. Es este tipo de uso el que explica el éxito alcanzado por muchas políticas públicas e instituciones públicas.

Respecto a quién la utiliza, se pueden distinguir numerosas y dispares audiencias, individuales o colectivas, como organismos financiadores, patrocinadores, controladores, directivos, responsables políticos, funcionarios, beneficiarios, entidades colaboradoras, comunidad científica, sector académico, sociedad civil o medios de comunicación. De ahí que los usuarios de las evaluaciones incluyen no solo a los tomadores de decisiones, para quienes el uso más conceptual e instrumental será clave, sino también a toda una pluralidad de personas y grupos interesados y/o afectados directa o indirectamente por la materia evaluada; y que pueden buscar en ella rendición de cuentas, aprendizaje o participación informada en la vida pública.

En este sentido, la evaluación solo podrá ser eficaz si es de alta calidad y se utilizan sus resultados. Por tanto, la calidad y uso de las evaluaciones están íntimamente vinculados, y de ahí, la importancia de un buen diseño, encargo y gestión de la misma. La calidad del proceso y de su resultado potenciará el uso y aprendizaje – como la participación, el cumplimiento de plazos, la claridad, la respuesta a todas las expectativas y necesidades iniciales...– Esto hace que el control y aseguramiento de la calidad en su ejercicio sean claves para garantizar la solidez de las evaluaciones. Para ello, contamos con mecanismos como las directrices<sup>5</sup> elaborados desde consensos internacionales o nacionales y que definen un marco común de referencia que permite obtener evaluaciones con altos estándares de calidad, la formación y mejora de la práctica profesional, facilitar la comunicación entre los actores, el aprendizaje o

<sup>5</sup> Apuntar que una de las cinco dimensiones que conforman el Índice de Capacidades Nacionales de Evaluación – INCE en fase de construcción, y cuyo objetivo es medir las capacidades y prácticas de evaluación en el ámbito de las políticas, programas y servicios sociales de los países, se refiere justamente a la “calidad de las evaluaciones” en cuanto a la calidad de los datos disponibles, la de los productos de evaluación generados, los mecanismos de control de calidad y la exigencia de enfoques inclusivos y éticos.

impulsar una cultura de evaluación y de responsabilización social<sup>6</sup>. O instrumentos como revisiones por pares, autoevaluaciones, evaluaciones externas, desarrollo de marcos competenciales, reconocimientos profesionales, comparaciones (benchmarking), aprendizajes compartidos (benchlearning), asociaciones y redes profesionales, cursos de formación académicos y no académicos, presenciales y on line, webinar, píldoras formativas, conversatorios, talleres, grupos de trabajo, revistas, publicaciones, etc.

Todo ello persigue ser un incentivo e inspirar la mejora de las prácticas evaluativas y orientar el trabajo evaluativo, en la medida que la calidad de las evaluaciones debe ser una de las dimensiones que configuren los sistemas de nacionales y regionales de evaluación.

#### 4. Un breve diagnóstico sobre el uso de la evaluación

Hay un consenso generalizado de que a la vez que constituye su principal beneficio, el uso de la evaluación es una de las áreas más problemáticas y no fácil de lograr. Mejorar la difusión y uso de los productos de los sistemas de seguimiento y evaluación es uno de los retos para el futuro. Se trata de un ámbito donde hay mucho margen de mejora generalizado para avanzar en su uso y publicación de la información entre la ciudadanía y otros muchos actores. Es la conocida como “brecha comunicacional” – Banco Interamericano de Desarrollo – de la institucionalización de los sistemas de evaluación que se produce cuando sus resultados no se comunican, o al menos no suficientemente, a la ciudadanía, sociedad o cualquier otro actor interesado y/o afectado por la intervención evaluada.

Y si no son conocidos, difícilmente podrán ser usados o, al menos, no de la forma más idónea y beneficiosa. No son muchos los países donde podemos encontrar criterios y procedimientos sistematizados para utilizar los resultados de las evaluaciones a fin de optimizar ya sea el desempeño institucional o las propias políticas, planes, programas o proyectos evaluados. A lo cual se añade también el todavía muy limitado acceso a la información de las evaluaciones por parte de los poderes legislativos o su puesta a disposición de la sociedad civil en el marco del exigido ejercicio de rendición de cuentas y transparencia pública.

Ciñéndonos a Latinoamérica, experiencias como las de Chile, Brasil, Colombia, México o Costa Rica son, en este sentido, algunas positivas excepciones<sup>7</sup>. El uso - ya sea interno o externo - de la evaluación es lo que le da pleno sentido; y por tanto hay que aprovecharla concienzudamente de forma que se justifique el costo de su producción. De ahí, insistir una vez más, que “la evaluación deba hacerse siempre con la voluntad clara y manifiesta de ser utilizada y difundida”. Ello exige, como ya hemos apuntado, que sea vista por

<sup>6</sup> Entre otros, los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), Evaluation Cooperation Group (ECG) de las Entidades multilaterales de desarrollo, Red de Evaluación del Desarrollo (“Mejores criterios para una mejor evaluación: definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización”. OCDE. 2019 diciembre) o redes nacionales e internacionales (como los Estándares de Evaluación para Latinoamérica y el Caribe de la ReLAC, 2014-2015).

<sup>7</sup> Una de las características destacadas de Chile es el uso sistemático de las evaluaciones, donde se proporciona información a las autoridades presupuestarias, a los ministerios encargados de los programas, a otros ministerios, al Congreso, a los medios de comunicación y al público en general a través de unos canales establecidos. También en México se cuenta con un mecanismo por el cual los organismos operadores y responsables de programas deben responder a la evaluación con documentos públicos. O Colombia, donde su sistema contempla la publicación, socialización y uso de sus resultados; y por ejemplo, la presidencia, así como los ministros y directores de departamentos administrativos, indagan con cierta frecuencia sobre la información que presenta Sinergia y cuyo acceso es público por medio de Internet.

todas las partes como un proceso y no como un suceso. Como un medio y nunca como un fin. Por tanto, deben utilizarse de forma intensiva y efectiva sus resultados para retroalimentar el ciclo de la gestión pública y que deba llegar a todos los beneficiarios, actores intervinientes y sociedad en su conjunto.

**Tabla 2. Algunas preguntas a responder sobre el uso y difusión de la evaluación**

<p><b>Uso</b></p>	<p>¿Existen o no procedimientos normativos a seguir sobre el uso de la información evaluativa?                  ¿Existen criterios para corregir el desvío en la ejecución detectado por el seguimiento?                  ¿El incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleva alguna acción correctiva?                  ¿Las personas y entidades responsables de las políticas deben responder de forma sistemática a las conclusiones y recomendaciones derivadas de la evaluación?                  Y, en su caso, ¿adoptan las medidas procedentes en el marco de posibles planes de acción?                  Estos planes de acción, ¿son objeto de su propio seguimiento y de análisis de su incidencia y éxito?</p>
<p><b>Difusión</b></p>	<p>¿La información está a disposición de la sociedad civil? ¿Y de otros actores interesados o afectados?                  ¿Los informes de evaluación se entregan a los poderes legislativos? ¿cómo se usan?                  ¿Los resultados de la evaluación se presentan en un formato accesible y fácil de entender para los distintos tipos de destinatarios?                  ¿La información es reutilizable?                  ¿La información se presenta de forma ordenada y estructurada?                  ¿Se difunden de forma sistemática y regular al objeto de posibilitar un aprendizaje y también garantizar la necesaria transparencia pública?</p>

Otra característica es la pluralidad de enfoques que pone de manifiesto que no existe la fórmula universal. Cada país deberá buscar su camino en función de su realidad institucional, política y social. Y esta diversidad no tiene que ser negativa. Es posible aprovechar la experiencia de aquellos países y organismos que más han avanzado en este campo al objeto de identificar buenas prácticas que puedan ser adaptadas, e incluso mejoradas; y por qué no también, los posibles errores cometidos.

Este breve diagnóstico realizado, obliga a que, entre las posibles líneas de acción de las agendas de fortalecimiento de los sistemas nacionales o regionales de evaluación, y junto a otras como completar los marcos normativos, apoyar el desarrollo institucional, conocer las iniciativas implementadas por otros países o la capacitación y asistencia técnica a los actores, tiene que estar forzosamente la mejora de la difusión y uso de sus productos.

Debemos tener muy presente que, en muchas ocasiones, la falta de uso y difusión puede esconder resistencias más políticas que dificultades más técnicas y/o tecnológicas. De ahí la necesidad de ir más allá de un “marketing público institucional” descriptivo y promocional, y garantizar unos modelos de gobernanza donde la interacción con la ciudadanía y otros agentes se articule en torno al triple eje de Transparencia, Participación y Evaluación. No debemos olvidar que la existencia de mecanismos de transparencia puede permitir el acceso a información sobre actividades públicas, pero no lo garantiza. Y mucho menos, que se entienda su contenido para una participación documentada y responsable en los asuntos públicos que les afecten. Esa apertura exigida de “puertas



y ventanas abiertas de los poderes públicos”, requerirá su abordaje integral desde la óptica legislativa, tecnológica, comunicativa y del buen gobierno e integridad pública. No es sólo una tarea pasiva de “dejar ver”, sino que más bien requiere de políticas y estrategias que permitan mantener a la ciudadanía y sociedad “bien” informada.

## 5. Factores que afectan a la calidad y uso de la evaluación

El mayor o menor uso o, incluso el no uso, y el tipo de uso que se haga de los resultados de una evaluación puede estar condicionado por las posibilidades de la intervención pública para ser evaluada de manera creíble y confiable, por un ejercicio evaluativo de calidad y por el contexto de evaluación. De ahí la importancia, a través de la evaluación de evaluabilidad, de determinar si las entidades públicas cuentan con unos sistemas integrales de evaluación, y en su caso, identificar los posibles elementos positivos y otros mejorables, desde el punto de vista de la planificación de sus programas y servicios, disponibilidad de indicadores y la existencia de recursos y capacidades suficientes para la evaluación. Esto es, como señala la Unión Europea si se “dan las condiciones técnicas e institucionales para poder responder a las preguntas de evaluación”.

El grado en que una política pueda evaluarse dependerá de la naturaleza y diseño de la intervención en sí y la calidad y disponibilidad de datos e información. Así, establecer claramente los objetivos de una política y las palancas para alcanzarla facilitará la evaluación. Y una forma de establecer objetivos políticos claros es desarrollar sólidas teorías del cambio, que se puede hacer en la etapa de diseño de la política o al desarrollar una evaluación.

Como bien apunta Wholey, las intervenciones pueden presentar limitaciones para realizar su evaluación en relación al diseño propio de la intervención, unos inadecuados medios y dinámicas entre actores para su implementación o la relación desproporcionada entre el coste, los recursos y el tiempo respecto a lo que se quiere conseguir con la evaluación.

De ahí la importancia de la preparación y diseño antes de realizar la evaluación, con la finalidad de maximizar así el uso de sus resultados y garantizar un desenvolvimiento óptimo en el contexto en el que se realiza.

Es indudable también que una evaluación de calidad requerirá datos de calidad. La falta de calidad es uno de las principales dificultades de muchos de los sistemas de evaluación, y uno los problemas ocultos más graves y persistentes en cualquier organización - ya sea pública o no<sup>8</sup>. En este sentido, son precisos esfuerzos que incidan en la calidad y disponibilidad de datos al ser un factor primordial en la facilidad mayor o menor con la que se pueda evaluar una política. La existencia de datos precisos, verificables y documentados tendrá una influencia importante en la solidez de la evaluación resultante y, por tanto, en su posterior uso.

<sup>8</sup> Casi 3 de 4 empresas españolas tienen problemas con la calidad de datos y cerca de 40% cree que sus datos no son fiables y manifiesta la necesidad de disponer de información más fiable para tomar decisiones - “Estudio sobre Calidad de Datos en la Empresa Española” de Schober PDM en colaboración con ESIC Business & Marketing School (2006).

### Tabla 3. Obstáculos a la calidad de los datos

- Falta de datos disponibles, confiables y pertinentes
- Información dispersa e inconsistente
- No capacidad para generarlos en formatos utilizables
- No son claros y comprensibles, no satisfacen las necesidades del usuario y su descripción, clasificación y contenido no son fáciles de entender
- Desconocer que datos y conjuntos de datos existen actualmente y como se pueden utilizar para el análisis de políticas, planes, programas y proyectos
- No justificación del motivo de las solicitudes de datos y ausencia de un feed-back posterior
- La no disponibilidad o dificultad de uso de fuentes administrativas
- Reticencias a compartir pruebas sobre el impacto y eficacia de las políticas públicas

De ahí que el cómo garantizar la calidad de los datos y cómo analizar y extraer información y conocimientos detrás de ellos se convierten en problemas importantes para la práctica evaluativa. La mala calidad de los datos puede conducir a una baja eficiencia de su utilización e incluso derivar en una toma de decisiones erróneas. Por tanto, es importante que se defina un proceso para garantizar la calidad de datos en las organizaciones. No olvidemos, que “la calidad de la decisión estará directamente relacionada con la calidad de la información utilizada”.

Otro factor importante es que el proceso de evaluación se realice de una forma rigurosa, organizada, sistematizada y lógica para poder alcanzar su máxima utilidad. No olvidemos, que existe una fuerte relación entre el éxito y calidad de una evaluación y su diseño. Por ello, debe ser abordada de una forma lógica y sistemática identificando claramente su porqué y para quién evaluar, el qué evaluar, el cómo evaluar - con la importancia de los enfoques participativos - y el que hacer con ella. Esto, es contar con una “estrategia evaluativa”.

Por último, la calidad y uso también estarán influenciados por un entorno propicio. Los incentivos y actitudes de los potenciales interesados y de los evaluadores hacia la realización de evaluaciones están influenciados por la existencia de un contexto propicio no sólo dentro de la unidad de evaluación sino también en la institución en su conjunto e, incluso, más allá de los propios límites institucionales. Y donde, factores culturales y sociales pueden afectar la medida en que las pruebas se utilicen en la formulación de políticas o toma de decisiones (OCDE, 2020).

### Tabla 4. Factores que afectan al uso de la evaluación

- Las posibilidades de la intervención para ser evaluada
- Un diseño sistematizado y planificado de la evaluación
- Un proceso evaluativo ejecutado de forma sistemática, ordenada, rigurosa y creíble
- Un producto de la evaluación en tiempo, relevante, estructurado y comprensible
- La comunicación de los resultados, que incluye difusión de los mismos, tipo de recomendaciones que se realizan y el proceso de comunicación entre los actores
- Una cultura de evaluación que asegure el compromiso y receptividad hacia la evaluación

- El contexto social, cultural y político de la institución que ejecuta la intervención
- La adecuación de la estructura evaluativa en capacidad y organización
- La novedad del programa, relevancia y tipo de decisión a tomar
- Las necesidades de información de las audiencias destinatarias
- La implicación de las partes interesadas en o afectadas por la evaluación

Por tanto, promover el uso de la evidencia exige también abordar esos otros factores más sociales y culturales que pueden ser causa de una posible resistencia al uso de la evidencia. De forma, que para maximizar el uso y apropiación de los resultados de la evaluación una clave será “mapear” bien los actores e intereses del escenario evaluativo.

## 6. Estrategias y herramientas para promover el uso

En este capítulo se apuntan algunas ideas y reflexiones sobre posibles estrategias para promover la buena calidad y utilización de las evaluaciones de políticas. Respecto a la calidad, señalar iniciativas como el desarrollo, ya comentado, de los estándares sobre la calidad del proceso, el control de la calidad del producto evaluativo, apoyar y promover las competencias profesionales entre los equipos evaluadores o el fomento de la calidad de la gestión institucional. Líneas todas ellas que buscan el desarrollo de la calidad desde el buen gobierno y de una metodología sólida para la práctica evaluativa.

Respecto a la promoción de su uso podemos destacar las cuatro estrategias siguientes: (1) Promover una evaluación centrada en la utilización. Esto es, evaluaciones que se llevan a cabo de una manera adecuada a su propósito inicial, donde se tomen en cuenta las necesidades de sus principales usuarios, los tipos de usos previstos y en las que se involucre a los agentes críticos en el programa en el proceso de evaluación<sup>9</sup>. Las evaluaciones deben planificarse y realizarse de manera adecuada para aumentar el impacto y la utilidad de las evaluaciones. Todo esto favorece la adherencia, comprensión y apropiación de sus resultados; y con ello, unas mayores posibilidades de utilización en la formulación de políticas, toma de decisiones y aprendizaje. Recordar, que las partes interesadas, además del propio entorno público, incluyen una variedad de actores como organizaciones internacionales, ciudadanía, OSC, mundo académico, científico, sector privado... Y donde, todavía, el ámbito académico y privado frente al social tienen más probabilidades de participar en la evaluación. Ese déficit de participación del sector civil exige abordar como poder involucrarle más en la evaluación y acercarle sus resultados de la forma más comprensible y útil. No olvidemos, que una evaluación debe ser útil para todos los usuarios previstos y debe juzgarse en función de su utilidad (Patton, 1978).

(2) Impulsar la demanda de evaluaciones en el marco de los sistemas de evaluación. Como se ha apuntado, el suministro de evidencia evaluativa no es condición suficiente para su uso en el debate político y social. La demanda debe estar obligatoriamente presente y cubierta. Y ello exige el firme compromiso y liderazgo político con unas actividades institucionalizadas de evaluación, una conciencia evaluativa general y una confianza entre decisores, gestores, evaluadores y sistema social. De ahí la importancia, entre otras, de promover la comprensión y sensibilización sobre los sistemas de evaluación en

<sup>9</sup> Enfoques participativos con especial auge en los últimos años, y de forma especial, en cooperación al desarrollo y ayuda internacional.

el contexto político y social, el desarrollo de competencias, la asistencia y apoyo a los responsables políticos y profesionales a utilizar y aplicar la evidencia en su trabajo diario, los incentivos para su práctica y uso, la difusión de experiencias exitosas o mecanismos formales para involucrar a la ciudadanía y resto de sociedad civil en la evaluación.

(3) Facilitar el acceso a los resultados de la evaluación. Esto nos plantea un reto comunicativo que incida, por una parte, en el “que”, y por otra, en el “como”. Y donde, el primer paso, no único pero obligado, es que los resultados estén disponibles para los usuarios previstos. Esto es, que lleguen a las partes interesadas – y donde, mayoritariamente los países suelen cumplir con sus deberes de información colocando información pública en internet –. Pero si bien, la comunicación puede proporcionar evidencias de las evaluaciones de políticas, la difusión en cuanto a divulgación de dicha evidencia posibilita aumentar la comprensión y confianza de las partes interesadas en esos contenidos. De ahí que sea necesario “entregar” la información a las partes interesadas difundiendo la información de forma activa. Se trata de promover la información y conocimiento poniéndolo de una forma comprensible al alcance de todos los actores interesados e implicados. Destacar iniciativas como la publicidad de resultados en portales institucionales, la creación de bases de datos o portales de evaluación abiertos para centralizar la evidencia de la evaluación o estrategias de comunicación y difusión específicas que aumenten el acceso y comprensión de unos resultados apropiadamente presentados.

(4) Favorecer el uso de evidencia en las estructuras institucionales y sociales. Si bien las políticas de comunicación o portales públicos de transparencia posibilitan el acceso rápido y fácil a la evaluación, no se traducen directamente en la asimilación y utilización en la toma de decisiones, el aprendizaje o, incluso, en el necesario diálogo sobre sus resultados. De ahí la necesidad de fortalecer el desarrollo de directrices específicamente dedicadas al uso y difusión de evaluaciones de políticas y evitar una “visión exclusivamente tecnocrática”. La evaluación solo tiene sentido si respalda directamente actividades como los procesos presupuestarios, la planificación nacional, la gestión pública y ofrece información en apoyo de la rendición de cuentas, transparencia o participación. Y esto requiere de “mecanismos institucionales y organizativos que permitan su reconocimiento, planeamiento, práctica y uso”. Uso, ya sea a un nivel más específico con, por ejemplo, sistemas de seguimiento y mejora de la gestión a partir de la evidencia generada y que no son muy todavía frecuentes. O a un nivel más global o estratégico, como con la incorporación de los resultados de la evaluación en el análisis y definición de prioridades gubernamentales, en la planificación o en los presupuestos; o, incluso, en debates al más alto nivel político. Destacar avances de países como Brasil, Uruguay, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Canadá, Reino Unido o Australia respecto a los compromisos de desempeño, la responsabilidad con los resultados de las políticas o la mayor y mejor articulación con la planificación nacional o sectorial.

Medidas como la definición de normas y rutinas institucionalizadas para utilizar los resultados dentro del organismo evaluado, el acceso a los informes de evaluación por comisiones parlamentarias, la presentación de informes ministeriales de desempeño en los parlamentos o su utilización en los debates políticos y sociales sobre el desempeño gubernamental, informes evaluativos de acceso abierto... nos podrán ayudar.

Añadir también el positivo papel tractor de todos los agentes que conforman el plural “ecosistema de evaluación”, y donde encontramos, unidades de evaluación, órganos independientes, unidades de coordinación, entidades intergubernamentales, organismos nacionales e internacionales, entidades financiadoras, VOPEs, comunidad académica y científica, centros de investigación, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y profesionales consultores, instituciones más allá del ejecutivo como parlamentos y organismos de control..., para impulsar la demanda evaluativa, la promoción del uso y la transmisión de sus hallazgos dentro y fuera de los gobiernos, y en general, entre todas aquellas personas y colectivos implicados con el programa o políticas evaluadas (stakeholder). Y así, favorecer una mayor rendición de cuentas y el fortalecimiento de unas democracias donde los derechos y libertades puedan estar mejor garantizados.

## 7. Conclusiones y reflexiones finales

A pesar de los avances, el uso de las evaluaciones sigue siendo hoy un desafío no resuelto. Los beneficios de la política basada en evidencia generada de manera rigurosa y objetiva (evidence-based policy) son claros; pero todavía, el vínculo entre evidencia y formulación-gestión de políticas es débil<sup>10</sup>. Además, la forma en que operan las barreras y facilitadores del uso que hemos visto, y de cómo interactúan entre sí, dependen de los contextos políticos, institucionales y sociales donde opera la acción pública. Por lo tanto, para promover el uso de evaluaciones, será importante comprender todos esos determinantes e interacciones, antes de optar entre la pluralidad de mecanismos que existen y que algunos hemos presentado.

Superar ese desafío resulta fundamental para el impacto de la evaluación en la acción pública y su plena integración en los procesos de planificación, presupuestación, formulación y gestión. Y donde, el papel de las instituciones - y no sólo del propio ejecutivo sino, también y muy especialmente, de aquellas otras externas y ajenas - sigue siendo limitado, tanto en la promoción de la calidad como en la exigencia y uso de las evaluaciones. Y éstas son un actor clave y necesario en la institucionalización. “No olvidemos que ésta no es sólo cuestión de reglas, normas o reglamentos, sino también de su implementación en prácticas de acción colectiva dentro y entre todos esos actores”.

Existe margen para avanzar en el uso y publicación de la información hacia la necesaria rendición de cuentas y transparencia desde una concepción democrática de la acción pública, y también para el aprendizaje y mejora organizacional. Esto es, el balanceo equilibrado entre el “accountability” y el “improvement”. Por ello, es fundamental que llegue de forma personalizada, comprensible, fácil y sistemática a todos los actores implicados en las intervenciones evaluadas y sociedad en su conjunto; y pueda formar así parte del debate público y político sobre la acción pública. Pero, todavía no son muchos los países que cuentan con reglas y procedimientos reconocidos y sistematizados para utilizar los resultados de sus evaluaciones para mejorar el desempeño de sus políticas e instituciones.

<sup>10</sup> Estimaciones de EE. UU muestran que, bajo las dos administraciones de B. Obama, solo el 1% de la financiación del gobierno se basó en pruebas (Bridgeland y Orszag, 2013 “Can Government Play Moneyball? - The Atlantic,”. OECD- “Improving Governance with Policy Evaluation.

Además, el grado de utilización y “consumo” de los hallazgos evaluativos debe ser uno de los criterios de éxito de cualquier sistema de evaluación, junto al de la cantidad y calidad del generado y el de su sostenibilidad y mejora fruto de su monitorización y evaluación, de posibles aprendizajes o de una creatividad e innovación. Como bien apuntaba Mackay (2006), “la institucionalización se refiere a la creación de un sistema cuyos resultados sean valorados positivamente y se utilicen en la búsqueda del buen gobierno”.

Por tanto, es imprescindible impulsar unas evaluaciones de calidad que permitan promover el aprendizaje institucional, la transparencia y participación de la ciudadanía, la rendición de cuentas y la contribución efectiva de la evaluación en la toma pública de decisiones. Y con ello, aumentar así la responsabilidad ante las políticas - ya sea frente al poder legislativo, ciudadanía u otras partes interesadas - al proporcionar evidencia confiable sobre cómo se gastan los recursos, qué beneficios se logran, cuáles son los retornos y si se están produciendo o no los resultados esperados. Como hemos visto, queda mucho por hacer, pero unas evaluaciones de buena calidad son fundamentales para fortalecer la responsabilidad pública democrática. Y no olvidemos que las evaluaciones que no se utilizan, y más allá del mal uso de los recursos empleados en ellas, representan oportunidades perdidas de aprendizaje y de responsabilidad, así como la imposibilidad de retroalimentar el ciclo de mejora de la gestión pública.

Junto a la fiabilidad y credibilidad de los sistemas de información, los incentivos son una parte importante de la demanda de evaluación y de su aplicación. Incentivos para que se practique y también para que las informaciones resultantes se utilicen - esto es, un “empoderamiento de los actores” -, y se posibilite así la puesta en marcha de acciones correctivas y la respuesta de los responsables de las políticas a las conclusiones derivadas de la evaluación<sup>11</sup>.

Transparencia, rendición de cuentas, ciudadanía política, participación, colaboración, efectividad, mejora, innovación... forman parte hoy día de la esencia de toda buena gobernanza pública. Y, también, desde la práctica evaluativa podemos impulsarlos. Pero no cualquier práctica. Necesitamos una evaluación planificada, diseñada y ejecutada con el explícito y bien intencionado propósito de ser usada. Y ello exigirá, como hemos visto, normas, capacidades, compromisos, culturas, mecanismos institucionales, procesos, procedimientos, rutinas, controles, incentivos, herramientas, comunicación, ... Y aun cuando no existan fórmulas universales, cada vez son más las experiencias y buenas prácticas de las que se puede aprender cómo lograrlo.

Una reflexión final. Quizás, el debate sobre el uso deba ser una “cuestión más de fondo y no tan sólo de formas”. Deberíamos ir más allá de la búsqueda de respuestas concretas a cómo poder utilizar los resultados de la evaluación, y situar el foco más en el “cómo y en qué grado éstos pueden apoyar y cambiar para bien nuestros sistemas públicos y sociedades”. Esto exige una “firme convicción en su valor como herramienta clave de cambio positivo de nuestras realidades”<sup>12</sup> y la apuesta clara y decidida por una evaluación influyente que posibilite las mejores decisiones, las mejores políticas y, por último, los

<sup>11</sup> Destacar experiencias tales como las de Chile con el seguimiento de compromisos, México con la publicación de fichas resumen de las evaluaciones, Canadá donde las comisiones parlamentarias acceden a los informes de evaluación e informes ministeriales o Colombia con los informes periódicos al gobierno sobre el PDN, balances de resultados, las herramientas de control.

<sup>12</sup> La convicción es uno de los valores de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas – RIEPP junto a los de la cohesión y cooperación

mejores resultados. Resultados, que como apunté al inicio de mi exposición, se deberán “definir, evaluar, transformar en decisiones y acciones, y también, rendir cuentas”.

## Bibliografía

- Edited by Stockmann, R.; Meyer, W.; y Taube, L. (2020). The Institutionalisation of Evaluation in Europe. Palgrave Macmillan.
- OECD (2020). Improving Governance with Policy Evaluation Lessons from Country Experiences. OECD Public Governance Reviews.
- Kaufmann, J.; Sanginés, M.; y García Moreno, M. (2015). Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (2019). Panorama des administrations publiques. Editions OCDE, Paris.
- Editoras Pérez Yarahuán, G.; y Maldonado Trujillo, C. (2015). Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro Clear para América Latina.
- Unión Europea (2001). La gobernanza europea - Un libro blanco /\* COM/2001/0428 final \*/ Diario Oficial n° 287 de 12/10/2001 p. 0001 – 0029.
- Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas. Publicaciones y Artículos RIEPP.





## Hacia una guía de evaluaciones: más allá de la tipología de evaluaciones en México

Sergio Humberto Chávez Arreola <sup>1</sup>  
Isaura Leticia Martos González <sup>2</sup>

Los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tienen un largo historial de evaluaciones a políticas y programas públicos. La motivación por estas evaluaciones ha incluido, entre otras cosas, avanzar reformas para mejorar la calidad del gasto público. Estos países han reconocido la necesidad para mejorar la eficiencia y eficacia del sector público, a través de diferentes herramientas, entre ellas, la evaluación. Este reconocimiento se ha acompañado del consenso en la naturaleza funcional e instrumental del gasto público para materializar objetivos y prioridades de política pública. Esto es, el gasto público existe para generar resultados concretos, y si no existe información sobre el desempeño de la gestión, el uso o los resultados del gasto público, es difícil conocer si los gobiernos están creando valor público.

Tras el reconocimiento de la evaluación como herramienta que genera información para enmarcar las decisiones de gasto público, este documento trata de conciliar los diferentes tipos de evaluación que han proliferado en la historia más reciente de evaluación en México. Particularmente, el nivel subnacional ha avanzado grandes distancias en la implementación de la práctica evaluativa. Pero los arreglos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la existencia de diversas fuentes de financiamiento suponen una mayor complejidad e incertidumbre sobre el resultado esperado de las políticas públicas, y como consecuencia, la tipología de evaluación que se ha impulsado en México puede verse limitada ante las complejidades inherentes a la gestión pública subnacional.

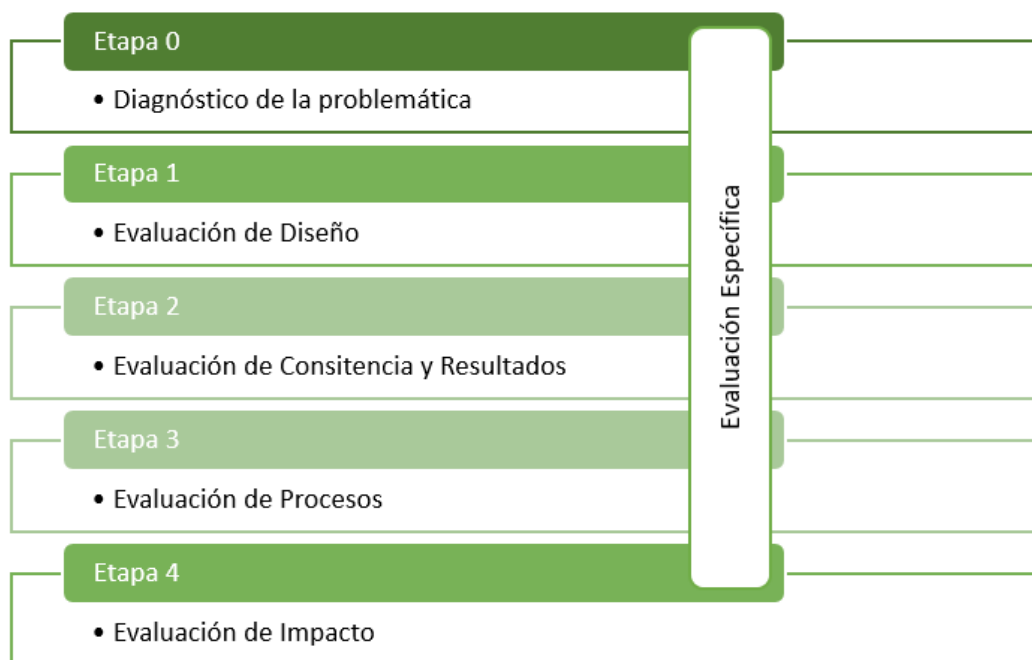
### Tipología de evaluación en México

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha impulsado una tipología de evaluación para garantizar que la práctica evaluativa esté sincronizada con el proceso presupuestario y orientada a generar resultados (Coneval, 2018). Al mismo tiempo, Coneval ha propuesto un horizonte de evaluación para facilitar la evaluación de políticas y programas en el corto y mediano plazo. Esta representación analítica explica las acciones de evaluación a las que debería estar sujeto un programa de desarrollo social durante sus primeros años de vida. En teoría, este horizonte debe servir a los funcionarios a determinar sus necesidades de evaluación, en función de la madurez de cada programa.

<sup>1</sup> Licenciado en Economía por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Coordinador de la Política de Evaluación en el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.

<sup>2</sup> Arquitecta por el Instituto Tecnológico de Durango. Consejera y Directora de Evaluación en el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango

**Figura 1. Horizonte de evaluación de Coneval**



Este modelo identifica que para la creación de un nuevo programa (etapa 0), primero este debe ser sujeto a una valoración, usualmente ex ante, para justificar el origen de la intervención. Luego, en el primer año de operación (etapa 1), la evaluación de diseño es la recomendada con el objetivo de retroalimentar los fundamentos del diseño del programa, por medio de una Matriz de Indicadores para Resultados. A partir del año 2 (etapa 2), se sugiere que el programa sea sujeto a una evaluación de consistencia y resultados con el propósito de identificar el avance de los indicadores comprometidos, toda vez que el programa ha recolectado ya información de sus beneficiarios. A partir del año 3, el programa puede ser sujeto a una evaluación de procesos, para valorar la contribución de los procesos a logro de objetivos, o en el mejor de los casos, de impacto, para identificar el efecto neto atribuible a la intervención en una variable de resultados.

En el mejor de los casos, la tipología de las evaluaciones en México ha generado marcos argumentativos más o menos sólidos y relevantes alrededor de los resultados de las políticas y programas. Pero a menudo, la tipología de evaluaciones y su propósito se han desvirtuado y su uso inconsciente han generado evaluaciones poco relevantes y difícilmente útiles para la mejora del servicio que ofrecen los programas, especialmente en el nivel subnacional. Por ello, el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, Inevap, ha reflexionado sobre estos desafíos para construir marcos de evaluación ad hoc y ajustados a las necesidades más inmediatas, en función de la naturaleza del objeto de evaluación.

## La guía general de evaluación de programas propios

El Inevap se ha enfrentado a la dificultad de generar marcos argumentativos sólidos, a través de los tipos de evaluación mencionados, en el nivel subnacional. La experiencia

en Durango ha permitido identificar brechas en los requerimientos de información de desempeño para informar la toma de decisiones en el gobierno estatal y municipales. El resultado de esta reflexión ha derivado en la configuración de una primera guía de evaluación que oriente la misión del Inevap, como entidad evaluadora.

El primer paso fue asumir aquellos factores que pueden estar bajo mayor control de la entidad evaluadora e identificar aquellos que lo están menos, pero que pueden ser influidos por la propia institución encargada de la evaluación.

Así, la guía en el Inevap identifica y alerta sobre los riesgos que pueden suceder en la práctica evaluativa, pero que no ocurren siempre ni tienen la misma incidencia sobre el universo de políticas y programas potenciales a evaluar. Al mismo tiempo, la guía reconoce que los riesgos para obtener resultados del gasto varían principalmente, en función de la calidad del diseño del programa, su financiamiento, y el grado de intervención de otras agencias y niveles de gobierno. Como consecuencia, esta guía orienta la creatividad particular que demanda cada programa o política a ser evaluado, desde los criterios de selección y los Términos de Referencia para la evaluación.

Una política pública soluciona un problema o ataca un desafío. Pero esta política no opera por sí sola ni basta con decretarla; más bien, requiere de una gestión eficaz y eficiente. Por ello, el Inevap ha caracterizado estos desafíos en el diseño y en la implementación de políticas públicas para construir marcos metodológicos de evaluación, cuyos resultados ayuden a los responsables de la política a mejorar los requerimientos de diseño y de gestión para lograr los resultados comprometidos, especialmente para aquellos programas financiados con recursos propios.

Para el marco de evaluación del diseño de una política, algunos requerimientos usualmente aceptados deben prevalecer. Si la política aborda más de un problema, no es una de calidad porque la complejidad del desafío desborda las capacidades de la política. Luego, si la política no adopta estrategias o instrumentos capaces de resolver el problema, la capacidad no está demostrada y la calidad de la política puede cuestionarse. También, si la política no prevé los riesgos que pueden aparecer durante la implementación, la política corre el riesgo de fracasar; por ejemplo, si no se toman en cuenta los vínculos entre los incentivos de los entregables de la política y el resultado buscado por esta. Al mismo tiempo, si la política no estima los recursos necesarios para ejecutar la política y asegura los recursos necesarios para llevarla a cabo, se pueden generar costos fiscales permanentes, con independencia de sus resultados, al tiempo que políticas subfinanciadas nunca resolverán el desafío, o políticas sobrefinanciadas son susceptibles de corrupción. Por lo anterior, el informe de evaluación debe responder por estos elementos e identificar las brechas de requerimientos en el diseño, y qué factores explican esta brecha. Con todo, las recomendaciones se concentran en corregirlos.

En el ámbito de la gestión de la política, si su ejecución no está liderada por un gestor responsable de armonizar, medir y vigilar las variables que pueden incidir en el resultado esperado, la responsabilidad por una gestión eficaz y eficiente se diluye. Por otro lado, si la política no prevé indicadores de capacidad, de calidad de la gestión, de avances

y resultados, no se podrá identificar si la gestión efectivamente es eficiente o cuenta con los elementos esenciales para ser eficaz y económica. En este caso, el informe de evaluación debe responder por un análisis de los factores que determinaron logros o subdesempeño. La evaluación no dirá, ni puede decir a la administración cómo lograr el resultado; pero sí debe decir cuáles factores explican el subdesempeño.

## Evaluaciones de intervenciones financiadas por gasto federalizado

Por otro lado, la complejidad de las evaluaciones de intervenciones financiadas por gasto federalizado – como a las aportaciones federales – es mayor que la de evaluaciones con un solo nivel de gobierno responsable. Esa complejidad crea riesgos adicionales que deben ser vigilados y medidos por los evaluadores. La particularidad de estos riesgos se debe a que toda transferencia de fondos para ejecución por otro nivel de gobierno implica una compleja relación principal-agente. Por ejemplo, el fondo federal prescribe una prioridad con base en análisis de brechas y ciertos estándares de cobertura o calidad, pero no metas precisas. La reglamentación federal deja espacio para que las entidades federativas precisen las metas a lograr en cada estado. La responsabilidad por la priorización del problema y la focalización y solución específica es compartida en proporción al grado de injerencia de cada nivel de gobierno.

**Figura 2. Complejidad de las evaluaciones de intervenciones financiadas por gasto federalizado**



A partir de lo anterior, se materializan desafíos que la evaluación debe tener presente. En este caso, el informe de evaluación debe reconocer y construir el ciclo de la intervención, discutir los indicadores de avance y resultados finales e identificar las responsabilidades de cada actor nivel de gobierno en la definición de problema y adecuación de la solución, y analizar el control de riesgos, principalmente los de coordinación en la cadena de valor para entregar los resultados esperados. Si cada nivel de gobierno buscara sus propios resultados o fueran muchos los objetivos, la intervención federal carece de unidad y así deberá advertirlo la evaluación.

Cuando el objeto de evaluación está financiado por recursos federales y regulado por directrices desde un nivel de gobierno superior, la evaluación debe revisar si la gestión está medida, monitoreada y controlada por un tablero de control (o equivalente) adecuado para vigilar resultados de programas intergubernamentales. El tablero de control sigue los pasos indispensables de la trayectoria de implementación basada en planeación estratégica del programa, con predicción y monitoreo de hitos de riesgo, indicadores de avances clave y momentos y mecanismos de evaluación. El evaluador observará vacíos que ha debido subsanar para cumplir con evaluación. El tablero de control especifica las responsabilidades individuales de agencias del nivel federal y del nivel estatal por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación. El tablero de control indica quién o quiénes son responsables de coordinar la gestión, monitorear, medir y rendir cuentas por resultados finales. El evaluador observará vacíos que ha debido subsanar para cumplir con evaluación. Los indicadores del tablero de control se alimentan con información (registros administrativos, presupuestarios, otros), preconvenidos y aceptables a los dos niveles de gobierno y al evaluador. Y de aquí se desprenden particularidades:

- i. La medición. ¿Cuáles indicadores medir? El esfuerzo del evaluador no puede concentrarse ni limitarse a indicadores de producto, de actividad o de proceso. Tampoco a la ejecución de los insumos financieros. Se evalúa el impacto si existiera información de impacto (resultado final en los ciudadanos) o de resultados superiores. Si no existiera, se evalúan uno o dos resultados priorizados y compartidos por los dos niveles de gobierno. Si cada nivel buscara sus propios resultados o fueran muchos los objetivos, el programa carece de unidad y así deberá observarlo el evaluador.
- ii. El análisis se concentrará en los factores de desviación del resultado. Para identificar estos factores se utilizará la trayectoria de implementación o la planeación del programa evaluado, siempre que sean compartidos por los dos niveles de gobierno. Cada factor de desviación ha de tener un nivel primordialmente responsable. Por ejemplo, objetivos que apuntan a carencias inexistentes o no prioritarias serán generalmente responsabilidad del nivel federal, mientras que las demoras en los contratos de ejecución serán usualmente responsabilidad de la entidad federativa.
- iii. Las conclusiones y las recomendaciones son pertinentes para ambos niveles de gobierno. Las recomendaciones se referirán con frecuencia a la esfera de objetivos, indicadores o gestión compartidos por ambos niveles de gobierno. Por ello, es importante asegurar canales de comunicación que lleven los resultados de las evaluaciones al nivel federal.

## Evaluaciones de programas municipales

La evaluación de los programas municipales usualmente presenta desafíos especiales. Como en el caso de buena parte de los estados, los municipios presentan altas tasas de dependencia fiscal. Hasta aquí existe un factor de complejidad similar al de los estados. Luego, los municipios ofrecen un grado de proximidad al ciudadano que no alcanzan la federación ni la entidad federativa. Esta proximidad, y no sus recursos propios, constituye la principal ventaja comparativa de los municipios para ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos.

Pero el potencial de los municipios es frecuentemente nublado o relegado a un segundo

lugar. Esto sucede porque a los municipios se les demanda una capacidad institucional a imagen y semejanza de la federación y los estados. En realidad, la capacidad que requieren los tomadores de decisiones y los ejecutores municipales es la que detona su ventaja comparativa: la capacidad de captar de mejor manera las necesidades, demandas y el potencial para colaborar con las comunidades.

Planteadas las ventajas y limitaciones de los municipios, el desafío central de los evaluadores respecto de programas cofinanciados; es decir, entre el municipio y otros niveles de gobierno u otras entidades, conviene tener en cuenta lo siguiente:

- ¿Por qué responde el municipio? ¿Involucra el programa al municipio en aquellas actividades o responsabilidades que puede asumir con ventaja comparativa frente a otros niveles?
- ¿Cómo cumplió el municipio con aquellas tareas que representan su ventaja comparativa? ¿Con sus responsabilidades?
- El enfoque anterior ha de manejarse diferenciadamente, según la capacidad fiscal del municipio. ¿Por qué? Porque entre mayor sea la capacidad fiscal del municipio, mayor el compromiso de que el municipio vaya más allá de su ventaja comparativa obvia y asuma por sí mismo, o en colaboración con otros niveles, problemas y desafíos que en principio caen en el terreno de las ventajas comparativas de otros niveles de gobierno. Por ejemplo, el diseño de instrumentos de política criminal o de seguridad.

Dicho lo anterior, los precedentes de países de la OCDE han permitido reconocer capacidades genéricas en los municipios mexicanos contemporáneos. En primer lugar, el municipio es la mejor instancia para realizar la proximidad del Estado con el ciudadano. Bajo el modelo de Estado Servidor contemporáneo, la principal presencia del Estado consiste en entrega de servicios. Bajo el Estado comprometido con resultados, el Estado es responsable de vigilar el acceso ciudadano a servicios de calidad. Segundo, el acceso se define en función de los intereses y las posibilidades reales de los ciudadanos; no del mero diseño soberano de la oferta de gobierno. En tercer lugar, la calidad es validada por la satisfacción ciudadana en visión de corto y mediano plazos; no simplemente del cumplimiento con metas de programas concebidos en condiciones de laboratorio. Y cuarto, como las expectativas prioritarias de las comunidades son diferentes, se requiere una especificación mediante micro mediciones que fundamenten una corrección del rumbo durante la fase de implementación.

En ese contexto particular, la capacidad requerida de los municipios en México y la mezcla de capacidades genéricas, emanadas de los países OCDE, y específicas del contexto da una capacidad:

1. De coordinación de planes, negociación de prioridades, trabajo en red.
2. De expresión de sus prioridades más urgentes y expectativas de mediano plazo.
3. De formación de alianzas con otros gobiernos, otros niveles o con sector privado y comunidades.
4. De utilización de proximidad para especificar particularidades de la demanda y necesidades especiales de acceso a los servicios por parte de sus comunidades y ciudadanos.
5. De demandar eficacia de los programas del gobierno federal en su territorio: conocer,

vigilar y comunicar a tiempo (al nivel correspondiente) las desviaciones en trayectorias de implementación en su territorio.

6. De rendir cuentas por su gestión del territorio (y no solamente por el manejo fiscal de sus recursos propios).

Entonces, para un marco de evaluación sobre la calidad de la política federal o estatal con presencia en el municipio, orientado a ofrecer servicios de calidad requiere responder a interrogantes como:

- ¿Tuvo voz el municipio en la especificación del problema a resolver en su localidad? Si no es el caso, no existió análisis local, por lo que el nivel federal y/o estatal deben explicar cómo remplazaron la información, la participación y la supervisión que se producen mejor en el municipio, y por qué se descartó al municipio.
- ¿El municipio consultó las prioridades micro-regionales y de la comunidad? Una respuesta negativa equivale a que las autoridades municipales cumplen con los estándares federales y estatales; pero desatienden necesidades prioritarias locales, lo que lleva a ineficiencia en la asignación de recursos.

Por otro lado, un marco de evaluación que tenga énfasis en la gestión particular a cargo del municipio debe dar respuesta a preguntas como:

- ¿La gestión en el municipio incluye algún tablero de control indicadores e información de resultados? Cuando la respuesta es negativa, la gestión a menudo no se basa en una trayectoria de implementación planeada con el municipio ni incluye información de avances basada en la información directa de los usuarios, ni la información registra los riesgos que emanan in situ.
- ¿La gobernanza y las palancas de coordinación del programa incluyen rol y responsabilidades en lo que el municipio puede hacer mejor? Si no es el caso, el municipio se convierte en un mero ejecutor de acciones estandarizadas previstas en el nivel federal o estatal. Entonces, los aportes y apropiación municipal son bajos.
- ¿Es el municipio responsable de rendir cuentas por sus aportes y a él le rinden cuentas los demás actores de la cadena del programa? Si la respuesta es negativa, las autoridades municipales usualmente no rinden cuentas del programa a sus electores y ciudadanos. En la ejecución de obras los contratistas y otros actores locales no son necesariamente responsables ante las autoridades municipales.

## Conclusiones

La evaluación es determinar el mérito, valor o significancia de una intervención (Scriven, 1967). Y con ello, implica reconocer los factores y características que subyacen en estas intervenciones de gobierno. Un mayor entendimiento de aquellos subyacentes permitiría construir marcos de evaluación más oportunos e influyentes para la función pública. La aplicación desmedida y sin conciencia de los tipos de evaluación en México ha desvirtuado algunas de las funciones originales de la evaluación: el aprendizaje y la mejora continua.

**Tabla 1. Factores de éxito de la política según nivel de gobierno y tipo de financiamiento**

Nivel de gobierno	Financiamiento	Factores			
		Capacidad institucional	Proximidad para detectar necesidades	Autonomía de gestión	Capacidad para seguimiento in situ
Municipal	Recursos propios	Baja	Alta	Alta	Alta
	Otro nivel	Baja	Alta	Baja	Baja
Estatal	Recursos propios	Media	Media	Alta	Media
	Otro nivel	Media	Media	Baja	Baja
Federal	Recursos propios	Alta	Baja	Alta	Baja

En el nivel municipal, una intervención financiada con recursos propios usualmente está acompañada de factores que pudieran facilitar el logro de resultados, el cual depende de la capacidad institucional y de gestión. La proximidad para detectar necesidades supone una gran ventaja sobre cómo acercar los servicios a las comunidades; pero si la intervención es financiada por otro nivel de gobierno, la autonomía del gobierno municipal disminuye y el éxito de la política en el territorio se pone en riesgo. El caso es más o menos similar para la gestión pública de los gobiernos estatales.

Por ejemplo, evaluaciones tradicionales de diseño en municipios a sus fondos de aportaciones federales realmente no agregan valor sobre lo que se espera, en términos de resultados, de la gestión y aplicación de los recursos. Como el municipio incide limitadamente o nada en el diseño federal de la política, naturalmente una evaluación de diseño poco agregaría a la gestión municipal sobre los resultados de este tipo de recursos federales. Caso contrario, evaluaciones de diseño a intervenciones, en las que el municipio aprovecha su ventaja comparativa para detectar las necesidades de su población, cobran mayor sentido para retroalimentar los requerimientos en el diseño de la política o programa. O cuando el marco de evaluación reconoce el ámbito y autonomía en la gestión del municipio de fondos federales, el informe es más probable que derive en hallazgos más relevantes y recomendaciones más útiles para la administración.

Más allá de una tipología de evaluación, el Inevap ha reconocido que la metodología, el tipo de evaluación o su enfoque se ajustan al objeto como programa o intervención pública, y no al revés. No es el tipo de evaluación el que contribuye al uso de las recomendaciones, sino el entendimiento del objeto de evaluación para producir resultados tangibles en un ámbito territorial, político y administrativo y la manera en cómo este entendimiento se refleja en un marco de evaluación más comprehensivo y consciente de los factores que intervienen en la gestión de la intervención. Entender cómo se financian las políticas públicas es una condición necesaria pero no suficiente para ofrecer recomendaciones significativas que retroalimenten decisiones de gasto, de reforma o de transformación de la política. Otra condición implica la comprensión de los mecanismos de gestión y de capacidades institucionales en cada nivel de gobierno. Incluso, la gestión municipal es heterogénea entre municipios de un mismo estado y difiere diametralmente a la de la entidad federativa. La explicación de esto último es materia de un análisis al federalismo y a la gestión pública en México, por lo que sobrepasa el alcance de este documento. Conocer los mecanismos y capacidades de gestión contribuye a generar marcos de



evaluación más sólidos sobre el desempeño de una política en el territorio y nivel de gobierno. Encasillar la evaluación en una tipología minimiza uno de los verdaderos roles de la evaluación como proceso creador de aprendizaje para mejorar las intervenciones públicas.

## Bibliografía

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>
- Currystine, T. & Flynn, S. (2013). In Search of Results: Strengthening Public Sector Performance. Public Financial Management and Its Emerging Architecture. Chapter 7, 225-253.
- Scriven, M. (1967). The Methodology of Evaluation. Perspectives of Curriculum Evaluation. AERA Monograph 1, 39-83.



# Las (im)posibilidades del uso de la investigación evaluativa en Chile desde la voz de quienes evalúan: fortalezas, críticas y desafíos

Aníbal Labra<sup>1</sup>, Amanda Andueza<sup>2</sup>, Eduardo Ubillo<sup>3</sup>

## 1. Introducción al proyecto de investigación

La presente ponencia se realiza en el marco del Proyecto: “Delimitación del campo de la investigación evaluativa, desde la perspectiva de sus ejecutores”, del Núcleo de Investigación Evaluativa, Orientada a la Decisión Pública (NIIE-DP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile<sup>4</sup> y se desarrolló durante el año 2020 hasta la actualidad, en el contexto de la pandemia del Covid-19<sup>5</sup>.

Dado que el Estado es un actor clave en el desarrollo e implementación de políticas públicas y programas sociales, las posibilidades de evaluar su desempeño y calidad, para mejorarlos e incidir en el campo, están vinculados a los esfuerzos y márgenes de acción de quienes participan de esta institución -desde su interior o bien como expertos externos-. Por este motivo, resulta fundamental estudiar y ahondar en las capacidades, intereses, experiencias y vínculos institucionales de quienes conforman los equipos de investigación evaluativa, es decir, los/as profesionales que ejecutan las evaluaciones.

A partir de esta inquietud, el objetivo del proyecto en el cual se enmarca esta ponencia es: Describir las prácticas que los/as evaluadores/as desarrollan en el campo de la investigación evaluativa, a fin de determinar las fortalezas, limitaciones y desafíos que presenta dicha práctica para la comunidad de investigadores/as, así como para la toma de decisiones públicas. De este modo, se busca contribuir con propuestas que mejoren los estándares de la investigación evaluativa para reforzar la aplicación de conocimientos producidos en ella.

Para dar respuesta a este objetivo, y a modo de contextualizar la ponencia, se desarrollaron dos fases de investigación, con objetivos y metodologías diferenciadas:

1. FASE I. Encuesta auto aplicada: a) Luego de un catastro de evaluadores/as de programas públicos y/o privados en Chile se registraron 316 profesionales, b) se les envió una encuesta auto-aplicada con preguntas sobre sus características personales, laborales y experiencia en evaluación. Respondieron la encuesta 160 personas (ver Anexo 1).
2. FASE II. Entrevistas semiestructuradas: Se entrevistó a 22 profesionales de distintas disciplinas de formación, quienes habían respondido la encuesta y cumplían con criterios establecidos de trayectoria, disciplina, entre otros. Se realizó un análisis de contenido a dichas entrevistas.

<sup>1</sup> Magíster (c) en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, Licenciado en Sociología, Investigador del Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa (NIIE-DP), [aniballabrafigueroa@gmail.com](mailto:aniballabrafigueroa@gmail.com)

<sup>2</sup> Licenciada en Sociología por la Universidad de Chile, Asistente de investigación del NIIE-DP, [amanda.andueza@ug.uchile.cl](mailto:amanda.andueza@ug.uchile.cl).

<sup>3</sup> Magíster (c) en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile, Sociólogo, Investigador del NIIE-DP, [eubilloh@gmail.com](mailto:eubilloh@gmail.com)

<sup>4</sup> Proyecto financiado por el FINP-2020, Fomento a la Investigación de Núcleos y Programas del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile-2020.

<sup>5</sup> Debido a este contexto, todos los objetivos y estrategias metodológicas de investigación fueron adaptadas a la virtualidad.

Es necesario señalar que el proyecto marco sigue en curso, y que el objetivo general y los específicos presentan un alcance mayor de los que en esta ponencia se abordarán, si bien se presentarán algunos de los resultados parciales (ver Anexo 2).

La perspectiva de análisis se centra en la figura del/la evaluador/a, en tanto es una mirada no investigada en este tipo de estudios, y permitirá observar además la cultura evaluativa que contextualiza su trabajo. Se consideró el análisis de los usos tanto para la mejora de los programas, como para el conocimiento de la sociedad civil, la discusión pública, y la toma de decisiones en general. Se presentan hallazgos relativos a: las principales fortalezas -elementos frecuentemente presentes, y/o valorados por quienes fueron entrevistados, así como buenas prácticas, que en algunos casos no son generalizables, pero que orientan para el intercambio de saberes-; debilidades -malas prácticas frecuentes, errores comunes, vicios y ausencias dentro de los usos de la evaluación-; y también desafíos, perspectivas interesantes que surgieron de las entrevistas, reflexiones en torno a las debilidades (sus posibilidades o imposibilidades de mejorar), nuevas propuestas, ejemplos internacionales, entre otros.

## 2. Antecedentes: historia y sistema de monitoreo y evaluación en Chile

La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina se fue desarrollando y adaptando burocráticamente desde la década de los '70 y '80 de forma discontinua y heterogénea entre los países (Pérez y Maldonado, 2015). En Chile, si bien existían análisis previos acerca de la importancia de la evaluación y un gran desarrollo en relación al análisis costo-beneficio de algunos proyectos, fue en la década de los '90 en que comenzó a ser un tema de mayor interés para los gobiernos (Pérez y Maldonado, 2015), y aplicada de forma más sistemática con metodologías desde la investigación de las ciencias sociales (Olavarría y Figueroa, 2010).

La institucionalización de la evaluación se asentó en la Dirección de Presupuestos (Dipres), dentro del Ministerio de Hacienda, con una orientación predominantemente económica (Pérez y Maldonado, 2015) y con centralidad en la rendición de cuentas al Estado (Guerra y Araya, 2012), en línea con el modelo de desarrollo que se instaló en el país a fines del siglo XX y con el proceso de modernización del Estado.

Un primer gran hito fue la firma del Protocolo de acuerdo entre el Congreso y el Ejecutivo en 1996, donde se establecieron compromisos para avanzar en la evaluación y transparencia de la gestión pública en la discusión sobre la ley de presupuesto, así se conforma el Programa de Evaluación de Programas en la Dipres. En segundo lugar, se destaca la creación del Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) en 1997, estableciendo paneles integrados por funcionarios públicos y evaluadores/as externos/as, que luego desde 1998 pasó a estar integrado sólo por profesionales externos, vía concurso público (Arenas y Berner, 2010; Banco Mundial, 2005; Olavarría, 2012). El sistema de monitoreo y evaluación en Chile considera dos instituciones, Dipres y el Ministerio de Desarrollo Social, sin embargo este estudio se centra exclusivamente en la primera, por ser de mayor trayectoria y por vincular la evaluación con el presupuesto público.

Actualmente, el sistema de evaluación chileno es considerado uno de los más destacados de la región, rankeado por el BID con puntajes altos en el 2010 en el pilar de Monitoreo y Evaluación, el cual contempla las actividades de monitoreo, alcance de éste, uso y difusión de la información, marcos legales, entre otros elementos<sup>6</sup>.

A pesar de los elementos positivos que tiene nuestro sistema de evaluación y seguimiento, existen importantes desafíos en cuanto a la legitimidad democrática y a la elaboración de evaluaciones, ya que están muy centradas en lo que informan los expertos y la rendición de cuentas, pero no tanto en el proceso como un aprendizaje social para mejorar la calidad de las intervenciones (Guerra & Araya, 2012). Se critica que está muy centrada en la estandarización, cuantificación y simplificación. Una mirada desde la técnica, la expertiz, pero no la participación ni la valoración de otros actores que se ven afectados por las políticas que se implementan.

### 3. Sobre los usos de la investigación evaluativa y los compromisos institucionales en Dipres

La literatura sobre evaluación en políticas públicas contempla diferentes tipos de uso que ésta tiene, destacando los siguientes tipos de usos: el uso instrumental, el uso conceptual, y el uso simbólico (Cejudo & Trujillo, 2011; Lemire et al., 2020; Pérez y Maldonado, 2015; Subirats, 1992). El primero, el uso instrumental, aborda de forma más directa el uso de los hallazgos de la evaluación para la toma de decisiones (Lemire et al., 2020). Este uso está ligado al propósito mismo de evaluar, por lo que los equipos o paneles producen recomendaciones aplicables que puedan ser incorporadas en la toma de decisiones y que deriven en acciones concretas basadas en evidencia. Sin embargo, “existen numerosos obstáculos para que ello ocurra, tanto del lado de la evaluación como del programa” (Cejudo & Trujillo, 2011), por lo cual no es automático ni sencillo, pero el desafío de lograr que los resultados sean ocupados en acciones de mejora representa la “oportunidad de contribuir al mejoramiento social” (Weiss, 2015), es por ello el principal y más visible tipo de uso.

Luego, el uso conceptual refiere a que la evaluación sea usada para generar cambios en la forma en que se piensa el problema social del programa evaluado y la forma en que se concibe éste, aunque no implique acciones directamente. Esto implica que el uso conceptual puede cambiar los niveles de conocimiento, comprensión y actitud sobre el programa evaluado (Peck & Gorzalski, 2009, citado en Lemire et al., 2020, p.S54). Finalmente, el uso simbólico, que se aplica cuando se promueve la permanencia de la política o programa evaluado, o la legitimidad política y administrativa del gobierno que lo gestiona (Pérez y Maldonado, 2015). Igualmente, posee una finalidad persuasiva, ya que la evaluación puede generar argumentos en el ámbito de la decisión política del programa, que muchas veces escapa de los mismos evaluadores (Subirats, 1992). Además, este tipo de uso puede significar un mal uso si implica respaldar una decisión política que no derive de la evaluación (Alkin y King, 2017).

En consideración de los tipos de usos expuestos, el sistema de EPG de Dipres posee

<sup>6</sup> Pérez Yarahuán y Maldonado Trujillo (2015) explican esto en base a García y García (2010).

mecanismos por los cuales la evaluación se deriva en acciones de mejora, como lo son la adopción de los ‘Compromisos institucionales’, como ejemplo de uso instrumental. Este proceso se genera una vez finalizada la evaluación: el panel de evaluadores/as hace recomendaciones al programa, las cuales son analizadas y seleccionadas por Dipres, quienes luego dialogan con la institución que administra el programa para seleccionar las recomendaciones a aplicar, donde se definen como Compromisos Institucionales a ser ejecutados. A éstos se les realiza seguimiento por un plazo de dos años, lo cual “se constituye en un proceso virtuoso, consistente y con impacto en la toma de decisiones: se incorporan las recomendaciones priorizadas” (Peroni y Páez, 2019).

En este sentido, el sistema de evaluación chileno destaca por la adopción de acciones directamente derivadas después de cada estudio, como un proceso donde se valora el diálogo y el acuerdo. Sin embargo, en algunos estudios como Irarrázaval y De Los Ríos (2015) y Olavarría (2012), se aprecia un bajo impacto de las evaluaciones en las decisiones sobre los programas, ya que éstas son de carácter político, hay poco uso por parte de parlamentarios al discutir el presupuesto público, y los instrumentos no abordan la complejidad del problema que busca solucionar el programa, todo esto a pesar de los esfuerzos y capacidad técnica instalada en Dipres.

Con el objetivo de presentar algunas buenas y malas prácticas, y considerando los tipos de uso de la evaluación, particularmente el instrumento de las EPG, se presentan los resultados del estudio, a fin de observar las fortalezas y debilidades de este sistema, y esbozar algunos de los desafíos que se derivan de éstos.

#### 4. Fortalezas: buenas prácticas para el uso de evidencia

A continuación, se presentan las fortalezas sobre las posibilidades de uso de las evaluaciones. En primer lugar, el proceso cuenta con un alto reconocimiento de saberes, donde la figura de el/la evaluador/a es considerada como experto/a en el tema, lo cual permite validar las recomendaciones del panel evaluador. Además, por lo general no se evidencian presiones finales desde las contrapartes para cambiar los resultados de un informe, lo cual cumple con el criterio de externalidad y el buen respaldo técnico de la evaluación, así como la capacidad de argumentación y fundamentación de las decisiones tomadas.

Otra fortaleza refiere a los tiempos de la evaluación, los cuales están diseñados para estar disponibles al momento en que se discute la Ley de presupuesto, ya que la evaluación se incorpora en el ciclo presupuestario. Esto posibilita el uso instrumental de los resultados de la evaluación. Además, está establecido legalmente que los actores políticos (poder Ejecutivo y Legislativo) pueden convocar a quien coordine el panel para tener mayor información sobre la evaluación, aunque en la práctica sucede rara vez.

Los Compromisos institucionales, que se generan posterior a un diálogo entre Dipres y la administración del programa son otra buena práctica vinculada al uso instrumental de los resultados, ya que posibilita que las recomendaciones adoptadas sean factibles de realizar y no resulten en una imposición unilateral, sino que considere las facultades y

realidad del programa. De modo que Dipres busca que el programa mejore en eficacia y eficiencia, y las instituciones solicitan recomendaciones factibles para ello. Otra fortaleza es que tanto los informes finales como las respuestas institucionales de las evaluaciones que realiza Dipres son publicadas en la página web de la institución, como mecanismo de transparencia activa, por lo que son accesibles a todo público.

Se destaca que en el proceso de evaluación, Dipres incorpora a un ‘sectorialista’, un cargo que se especializa en el presupuesto de los ministerios, es quien conoce de manera específica respecto a los gastos y la administración de los programas. Su existencia orienta las recomendaciones que deben ser asumidas por el programa, así como la definición del presupuesto asociado al sector del programa.

La posibilidad del uso conceptual es otra fortaleza, como consecuencia de la construcción o revisión del marco lógico de los programas. En muchos casos, evaluadores/as entrevistados/as expresaron que los programas pocas veces cuentan con su marco lógico, por lo cual el equipo que evalúa debe construirlo en un proceso de diálogo con quienes administran el programa, lo cual requiere de varias instancias de reflexión. Del mismo modo, la evaluación sobre la coherencia entre los objetivos y los componentes, así como los indicadores, son parte del énfasis por dotar de coherencia vertical y horizontal a los programas, y también respecto a si el programa realmente responde al problema público que se busca resolver, o si las causas están bien diagnosticadas.

En algunos casos se registró como buena práctica, aunque ocurra rara vez, la gestión de estudios complementarios, los cuales son solicitados por los paneles de evaluación para solventar problemas de escasez de información disponible, o cuando se busca indagar en aspectos eclipsados para la revisión de datos secundarios:

“... por ejemplo incorporar entrevistas con los participantes siempre ha sido el fuerte en los que yo he trabajado. ¿Por qué? porque si en un momento te encuentras con esos nudos ciegos o hay una caja negra en que no puedes entrar, las bases de datos no te entregan toda la información, entonces la incorporación en la entrevista con los participantes o los actores del proceso es fundamental” (Evaluadora EPG, 2020).

A su vez, se da cuenta que hay evaluadores/as que toman la iniciativa de visitar a quienes administran el programa, entrevistarlos y conocer en persona a quienes evalúan. Esta experiencia, no está establecida en el proceso, pero se valora positivamente, como forma de enfrentarse a las limitaciones del instrumento de la EPG. El uso de la evaluación se fortalece cuando se cuenta con información más extensa sobre el funcionamiento del programa a distintos niveles, sobre todo el uso de tipo instrumental referente a acciones de mejora.

## 5. Debilidades: prácticas inadecuadas y áreas de mejora

Respecto de las debilidades en cuanto al uso de la evaluación, se pudo identificar una serie de elementos, que van desde la falta de una mayor difusión hasta la cultura evaluativa de las instituciones que son evaluadas.

Un primer elemento es el hecho de que las evaluaciones realizadas para Dipres, de acuerdo con los testimonios de los profesionales consultados, no se presentan ante la población beneficiaria. Lo mismo sucede con organizaciones de la sociedad civil que puedan tener interés en el programa evaluado, no se les invita a ser parte, o a dar su opinión respecto de los programas, y tampoco se les considera finalizada la evaluación. De hecho, el tema de la devolución de los resultados de la evaluación a estos grupos, o de los usos que le puedan dar, no aparecen en el discurso de los/as entrevistados/as, salvo si se les pregunta directamente. Es un tema derechamente ausente y que los/as evaluadores/as destacan al momento de preguntar por este grupo y por el uso que pueden tener de las evaluaciones que se elaboraron. Según sus respuestas, sería un tema pendiente, de gran valor, que consideran que aportaría mucho.

Esto restringiría potenciales usos por parte de estos actores. Si bien la evaluación es transparente, y se publica en la página web de Dipres, no existen mecanismos ni instancias oficiales de presentar la evaluación, dificultando posibles usos por parte de la población beneficiaria y la sociedad civil.

El lenguaje técnico utilizado en las evaluaciones puede ser un limitante en este sentido. Debido al alto nivel de calificación del panel evaluador, así como a la rigurosidad técnica de la Dipres, se hace necesario el uso de un lenguaje especializado, lo que muchas veces puede dificultar la comprensión de la evaluación por parte de la población beneficiaria o de la sociedad civil que no cuenta con los conocimientos especializados para abordar códigos de alto nivel técnico.

En relación a la cultura evaluativa, la investigación permitió observar que en algunos casos existe una diferencia en la concepción de lo que significa ser parte de una evaluación en los profesionales de las instituciones que están siendo evaluadas, lo cual también dificulta el uso efectivo de las evaluaciones. Si bien a nivel estatal las evaluaciones han adquirido un peso importante, aún se identifican varias situaciones en las que la institución evaluada no observa el proceso de evaluación como un aprendizaje y mejoramiento, sino más bien de fiscalización. Esto puede generar rigideces o cuellos de botella en la evaluación.

“...los profesores opinaban una maravilla del perfeccionamiento fundamental, y yo sabía que no era así, porque los profesores no estaban utilizando perfeccionamiento fundamental que era lo que se perseguía. Y ahí aprendí que en mi país no hay cultura evaluativa, que el sentirse que te están evaluando es malo... No se toma la evaluación como una oportunidad de crecimiento, no estamos formados en este país todavía (...)”  
(Evaluadora EPG).

Existen también debilidades en los mecanismos de seguimiento de los compromisos institucionales a los cuales se llega una vez finalizada la evaluación, entre Dipres y la institución evaluada. Si bien la existencia de estos compromisos es sin dudas una fortaleza del sistema de MyE chileno, la debilidad en los mecanismos para monitorear estos procesos dificulta la comprobación de su cumplimiento efectivo. Se observó que la expresión “informes que quedan en el cajón del escritorio” fue utilizada en más de



una ocasión en las entrevistas realizadas, para referir a problemas en cuanto a un uso instrumental efectivo, en tanto que éste depende principalmente de los compromisos institucionales pactados.

Desde la óptica de los/as evaluadores/as, se destaca la existencia de perfiles de profesionales en la contraparte del panel: por un lado, existen profesionales muy capaces y comprometidos, que revisan los reportes, hacen consultas y reciben con seriedad los resultados. Por otro, un perfil de profesionales -muchas veces jóvenes- recién llegados que desconocen en profundidad los temas, así como el sistema de evaluación de Dipres. Muchas veces hacen preguntas poco pertinentes y pueden llegar a entorpecer el proceso de evaluación, limitando al mismo tiempo el uso de ésta. Esto puede deberse -más que a perfiles que coexisten- a cambios de los gobiernos, que implican la llegada de profesionales nuevos.

En ambos casos, ya sea un buen o débil equipo de Dipres que recibe los informes, existe un sistema muy rotativo y veloz de evaluación, que genera que no siempre se alcancen a procesar y madurar las recomendaciones, críticas y propuestas de cambios. Las instituciones relacionadas quedan al pendiente del trabajo que sigue inmediatamente después, así como otros procesos en los que se ven involucrados, y Dipres en las evaluaciones que le siguen en el ciclo siguiente. Esto puede vincularse con la falta de cargos con dedicación exclusiva a estos temas de evaluación. Se pone así en evidencia que la cultura evaluativa también requiere que las contrapartes institucionales presenten una capacidad técnica acorde al proceso, y a los profesionales de Dipres involucrados, lo cual podría mejorar el aprovechamiento de resultados: para espacios de mejora, pero también para aprendizaje (Peroni y Páez, 2019).

“Se ha escuchado poco, yo creo que es porque se han evaluado programas no muy relevantes. Y porque los programas públicos han desaparecido, también tiene que ver con eso, han disminuido increíblemente” (Evaluadora de EPG, 2020). Como consecuencia de un modelo de Estado de carácter subsidiario, así como las estrategias para resolver problemas públicos, resulta que el posicionamiento de las políticas públicas y sus evaluaciones existe escasamente en la agenda pública, a la par de un Estado con baja capacidad para responder a las demandas de la población, y donde el mecanismo de licitaciones responde de manera habitual de hacer política pública.

## 6. Desafíos:

A continuación, se presentan algunos retos y desafíos pendientes en torno a la evaluación y a los usos que pueden hacerse de ella, en base a las ideas, comentarios y recomendaciones que fueron emergiendo en las encuestas y entrevistas.

En primer lugar, destacar a la evaluación como eslabón clave en el ciclo de las políticas públicas, y que como tal, requiere de nuevos instrumentos que incorporen una mayor cantidad de actores, así como las necesidades y diagnósticos bajo los cuales se elabora la política pública. Para esto, es importante mejorar las capacidades de las instituciones que administran programas sociales para el uso de la información, preparar la disponibilidad

de ésta y su uso en sistemas de MyE, así como evaluaciones del tipo EPG.

Apostar por una cultura de evaluación que quite el estigma de supervisión y castigo, y recalque la idea de mejora y aprendizaje, así como la instalación de capacidades y conocimientos sobre evaluación al interior de los departamentos ministeriales y administraciones de programas. La cultura de la evaluación se debe estimular, ya que se vincula directamente en acciones de mejora y aprovechamiento de la información y proceso, para esto, también se debe fomentar una participación de distintos actores, ya que de lo contrario, pueden sentirse susceptibles a las críticas, pueden ocultar áreas por mejorar de los programas por miedo a acciones de presupuesto y/o la eliminación del programa, lo cual generaría recomendaciones acotadas y poco ajustadas a la situación real que se quiere mejorar.

Aparece como tema poco presente, y necesario a mejorar, el de la difusión y acceso de los resultados de las evaluaciones para aquellos actores que están por fuera de la administración pública, como beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil que puedan estar interesadas en el funcionamiento de los programas. Entre otras cosas, esto colaboraría con una transparencia de cara a la ciudadanía, mejorando la confianza pública y fiabilidad en las instituciones.

Una buena práctica que ha estado presente en numerosas entrevistas es el uso de estudios complementarios, posibles de conseguir en un EPG. Estos estudios cuentan con recursos adicionales que permiten profundizar en aspectos de la evaluación que están ausentes, o bien analizar información disponible que no haya sido estudiada anteriormente, o bien abordar temas claves para enriquecerla. El problema de esta práctica según la experiencia de los/as evaluadores/as es que es difícil que se acepte por parte de Dipres. Si bien existen algunos casos, en especial en evaluaciones de educación, sigue siendo un desafío.

Con enfoques y metodologías participativas, se ha podido constatar que los usos son mayores ya que existe un mayor involucramiento y apropiación del programa por parte de quienes participan de él.

Una buena práctica señalada, que podría incorporarse como desafío, proviene desde la Fundación para la Superación de la Pobreza, que realiza de forma sistemática evaluaciones participativas, ha tenido incidencia en otras organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales, y ha motivado incluso el interés de instituciones académicas. a quienes invitan a realizar clases, y compartir lecciones aprendidas. Además tienen una plataforma web que funciona como repositorio de bibliografía y experiencias concretas de evaluación participativa, donde comparten buenas prácticas, se realizan actividades de difusión, se intercambian lecciones aprendidas, etc. Acá se evidencia un uso de las evaluaciones desde la academia. Sin embargo, su implementación es limitada en instituciones públicas por su énfasis en la rendición de cuentas más que en el aprendizaje, así como la poca preocupación por destinar tiempos y recursos al intercambio de conocimientos con instituciones académicas, sociedad civil, etc.

Por último, algunos ejemplos internacionales son, por un lado, la posibilidad de una Agencia de la Evaluación, independiente del gobierno, como el caso de Coneval en México, y el ejemplo estadounidense de la General Accounting Office, agencial de gobierno, que se preocupa de evaluar los programas y cuyos resultados tienen mucha incidencia y uso en relación a los programas que en ese país son implementados por el Estado.

## Conclusiones

En la presente ponencia se ha buscado exponer sobre las posibilidades de uso de la evidencia de la investigación evaluativa, desde la experiencia de evaluadores/as de EPG, la cual ayuda a comprender mejor la práctica misma, así como la relevancia de una cultura evaluativa en los sistemas de evaluación de programas. El EPG, como destacado instrumento del sistema, ya cuenta con buenas posibilidades de uso aunque presentan variadas limitaciones, respecto a aquellos usos potenciales que se observan en el sistema de evaluación chileno, que parecieran exceder los objetivos por los cuales fueron creados en el contexto de la Dirección de Presupuesto.

Respecto a los tipos de uso, se observa la presencia de los tres usos mencionados, por parte de los entrevistados, por lo que queda en cuestión las posibilidades de estos usos, y cuáles son los nuevos objetivos por perseguir, para diseñar acciones que faciliten un mayor y mejor uso de la evidencia producida. Del mismo modo, surge como interesante y necesaria una mayor incorporación de nuevos actores en las evaluaciones de programa, tanto a la luz de las demandas por mejoras democráticas de los nuevos tiempos, como en su relevancia para un uso más extensivo de la evidencia por otros actores de interés. Al respecto, se deben destacar las fortalezas, pero tomar acción sobre las debilidades y desafíos encontrados para concretar un mejor y mayor uso.

Sin duda un aspecto destacado en el estudio, y que se debe dejar atrás desde la perspectiva de quienes ejecutan evaluaciones, son los programas que son mal evaluados de forma persistente, o programas que son evaluados de forma inadecuada por falta de datos. Este ha sido un indicador de que en muchos casos no hay uso/incidencia de la evaluación: se ha evaluado un programa más de una vez, se siguen destinando fondos públicos a sus actividades, se observa poco impacto, los problemas siguen repitiendo y no se observan mejoras en él.

“Me tocó tristemente evaluar el 2018 uno que había evaluado el 2008, o sea después de 10 años de haber evaluado el programa con la misma metodología nos damos cuenta, o me doy cuenta, porque yo fui la única que me repetí en ese panel, que el programa no había avanzado nada, absolutamente nada” (Evaluadora EPG).

Por último, un tema emergente e importante a profundizar son las posibilidades de devolución de los conocimientos emergentes en una evaluación a la población beneficiaria y su posterior uso por parte de ella. El involucramiento y empoderamiento de las personas que se ven afectadas por las políticas pueden ser un gran aporte para su mejoramiento e incidencia, en miras a una sociedad más inclusiva, participativa y democrática.

## Bibliografía

- Alkin, M. C., & King, J. A. (2017). Definitions of Evaluation Use and Misuse, Evaluation Influence, and Factors Affecting Use. *American Journal of Evaluation*, 38(3), 434–450. <https://doi.org/10.1177/1098214017717015>
- Arenas, A., y Berner, H. (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión.
- Banco Mundial. (2005). *Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas* (Issue Informe No. 34589-CL).
- Cejudo, G. M., y Trujillo, C. M. (2011). De las Recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011. Vasa. <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf>
- Guerra, C., y Araya, G. (2012). Los Desafíos de la Evaluación Institucional en Chile: Herramientas Utilizadas y Nuevos Horizontes. *Políticas Públicas*, 39-52.
- Irarrázaval, I., y De los Ríos, B. (2015). Una construcción dinámica: El sistema de monitoreo y evaluación de Chile. En Pérez G. y Maldonado C. (Eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (pp. 113–148). Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro CLEAR para América Latina.
- Lemire, S., Peck, L. R., y Porowski, A. (2020). The Growth of the Evaluation Tree in the Policy Analysis Forest: Recent Developments in Evaluation. *Policy Studies Journal*, 48(S1), S47–S70. <https://doi.org/10.1111/psj.12387>
- Olavarría, M. (2012). La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 54.
- Olavarría Gambi, Mauricio y Figueroa Huencho, Verónica (2010), *Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Pérez Yarahuán, G. (2020). La evaluación como un proceso de aprendizaje y transformación para la toma de decisiones. En N. Neirotti, *Evaluación y toma de decisiones* (págs. 137-145). Lanús.
- Pérez Yarahuán, G. y Maldonado Trujillo, C. (editoras). (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (p. 422). [https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4440/Panorama\\_completo.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4440/Panorama_completo.pdf)
- Peroni, A. y Páez, K. (2019). La evaluación en medio del presupuesto y la institución. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (Ministerio).
- Weiss, C. (2015). Preparando el Terreno. En Maldonado y Pérez (Eds.), *Antología sobre evaluación: La construcción de una disciplina* (pp. 43–83).

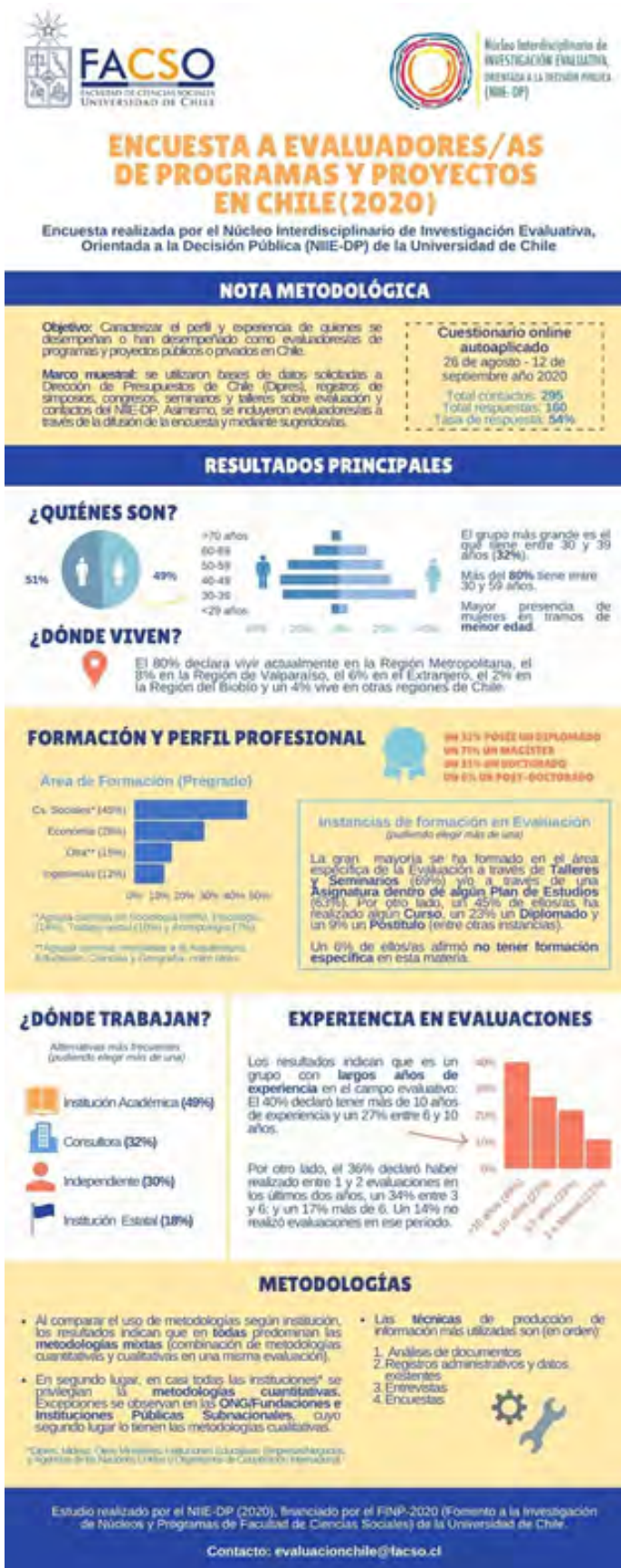
## Anexos:

### 1) Anexo 1:

#### Gráfico 1. Catastro de Evaluadores/as y a la vez Marco Muestral de la Encuesta



## 2) Anexo 2: Infografía 2. Principales resultados de la encuesta NIIE-DP (2020)



# Nivel de autonomía de los órganos coordinadores de evaluación estatal en México: calidad y utilización de sus trabajos evaluativos<sup>1</sup>

Guillermo Alan García Capcha<sup>2</sup>

## Introducción

México es “una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], 2016, artículo 40). Su proceso de institucionalización de la evaluación ha estado influido por el trabajo realizado en el plano federal, aunque el reconocimiento de la función de la evaluación en las entidades, así como la creación de instancias que coordinen su ejercicio, ha sido decisión de cada gobierno estatal.

Se reconoce que la forma de gestionar la evaluación varía entre estados (Evalúa Jalisco, 2018), al buscar posicionar a una instancia o agencia que asuma el rol rector o coordinador de la función, como respuesta a la modificación del Artículo 134 Constitucional del 2008<sup>3</sup>. La literatura indica que estas unidades pueden asumir el desarrollo o revisión de cumplimiento de lineamientos, procedimientos, mecanismos y procesos de evaluación. También ofrecen soporte técnico a dependencias de gobierno con métodos para evaluar programas y revisar la calidad de las evaluaciones (Jacob, Speer y Furubo, 2015), además de dar una orientación estratégica para que los trabajos sean más relevantes (Gaarder y Briceño, 2010).

Los ejercicios evaluativos requieren de suficiente autonomía para investigar y reportar hallazgos (OCDE, 2002). La credibilidad en las evaluaciones no solo se refiere a la independencia de los evaluadores sino a la percepción relacionada de libertad y competencia que se tiene sobre el órgano que encomienda dichas evaluaciones, en relación con eventuales influencias políticas y organizacionales (OCDE, 2002; Heider, 2010). En ese orden, un órgano rector que asegure independencia y autonomía es un factor de diseño relevante para la institucionalización de la evaluación (Picciotto, 2016; Manes, 2016).

Se aprecian cuatro formas de configuración jurídica para dichas instancias en las entidades federativas de México: órgano centralizado, órgano desconcentrado, organismo descentralizado y órgano constitucional autónomo (OCA). En función de dichas figuras, en cada estado se establecen diferentes estrategias de gestión para fortalecer y hacer cumplir la función evaluadora. La autonomía puede ser observable a través de la subordinación o no del órgano de evaluación a otra instancia organizacional y la disponibilidad e independencia del financiamiento (Gaarder y Briceño, 2010).

<sup>1</sup> Ponencia realizada en el marco de la investigación de tesis de maestría “Nivel de autonomía de los órganos coordinadores de evaluación estatal de México y calidad de sus trabajos”, a ser defendida próximamente.

<sup>2</sup> Estudiante de la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (México). Correo: ggarcia78@gmail.com

<sup>3</sup> Esta investigación sigue un enfoque de gobierno jerárquico de la evaluación, priorizando el análisis de la unidad central que asume el rol rector, por encima de otras unidades estatales que también pueden contar con atribuciones relacionadas. Para observar las implicancias de seguir un enfoque de gobierno policéntrico, con varios actores compartiendo roles y funciones evaluativas, ver Schoenefeld y Jordan (2017).

**Tabla 1. Tipo de figura jurídica de los órganos coordinadores de evaluación estatal**

Tipo de figura jurídica	Características	Ejemplos subnacionales
Órgano centralizado	Insertado en la Administración Pública como un órgano subordinado a otro.	Aguascalientes, Campeche, Jalisco
Órgano desconcentrado	Realiza tareas delegadas por una autoridad superior, a la que permanece subordinado. Puede contar con autonomía técnica y de gestión.	Morelos, Oaxaca, Querétaro
Organismo descentralizado	Creado por ley o decreto. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene autonomía técnica y administrativa, con titulares nombrados por el Poder Ejecutivo.	Ciudad de México, Yucatán, Veracruz
Órgano Constitucional Autónomo (OCA)	Cuenta con autonomía presupuestal y de gestión. No queda subordinado a ninguno de los tres poderes de gobierno. Generalmente el Ejecutivo propone los integrantes por OCA y el Senado decide, pero hay muchas variantes,	Durango

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Cardozo (27 de agosto de 2019)

En ese escenario, la mayor o menor autonomía de estas unidades especializadas es una cuestión crítica de análisis (Escobar, 2018; Cardozo, 2020) o, al menos, un componente relevante (El Colegio de México [Colmex], 2016) para analizar los procesos subnacionales de fortalecimiento de la evaluación y sus resultados.

El interés de la investigación fue buscar y caracterizar posibles relaciones entre el nivel de autonomía de los órganos que coordinan la evaluación estatal con la calidad y utilización de las evaluaciones resultantes. Se definió autonomía como la facultad de actuar libremente, establecida de manera formal en la figura jurídica de un órgano que coordina evaluaciones estatales, o al dotársele de recursos de actuación, para promover procesos y productos evaluativos creíbles, imparciales y que influyan en la dinámica de las políticas públicas (basado en Boquera, 1996, citado en Ugalde, 2010). Se usó la categoría niveles de autonomía como una manera de distinguir las diferencias en el alcance de la autonomía por figura jurídica. Fue usada en Colmex (2016), mientras que Cardozo (2015) la reconoció al resaltar el atributo deseable de la autonomía constitucional para este tipo de órganos. Por su parte, Scelza y García destacan la necesidad de estudiar cómo los sistemas de evaluación se están insertando en la dinámica política y de “mensurar su grado de autonomía, descentralización y suceso en las actividades evaluativas” (2016: 314).

Un elemento crítico en el desarrollo de evaluaciones de políticas y programas es que los productos sean de calidad, es decir, que cuenten con rigor metodológico y que incluyan recomendaciones pertinentes y eficaces. En conjunto con la independencia de las instancias que promueven la evaluación, favorece la credibilidad de los ejercicios (Heider, 2010). Asimismo, es una de las condiciones más importantes para explicar el uso



de las evaluaciones (Mackay, 2007; Shulha and Cousins, 1997, citado en Hanberger, 2013). La metaevaluación, como método heurístico para documentar dicha calidad, tiene una baja frecuencia de desarrollo y aplicación (Díaz, 2001; Cardozo, 2012b).

Se define metaevaluación como un tipo de evaluación que enjuicia la calidad y el mérito tanto del trabajo de los evaluadores profesionales que realizaron un informe de evaluación como del sistema administrativo que organiza y acompaña dicho trabajo de evaluación (Cardozo, 2012a). El concepto apunta hacia el examen de la calidad de las evaluaciones de políticas o programas públicos, a fin de brindar recomendaciones para posteriores evaluaciones similares.

Usando criterios técnicos, una metaevaluación pondera la claridad en los objetivos de una evaluación y en el procedimiento lógico seguido por el evaluador para la elaboración de las recomendaciones (Stufflebeam, 1974 citado en Dopico s/n). Con los criterios metodológicos se valora el camino seguido para analizar el objeto de estudio, incluyendo el examen de la articulación existente entre las fuentes de información utilizadas, las técnicas de recopilación de datos, las técnicas de análisis de datos y su respectiva consistencia con el enfoque metodológico utilizado (Bustelo, 2002). Aunque hay más criterios a considerar -como los organizacionales, políticos y deontológicos (García, 2009)-, en esta investigación se utilizaron los primeros mencionados, para priorizar el análisis de la propia práctica del evaluador a cargo. La valoración por cada proceso estudiado (seis en total) considera aspectos como el reconocimiento de sesgos u obstáculos que existieron en el procedimiento de interpretación por parte de los evaluadores, así como la exhaustividad en la consulta a los implicados por programa evaluado.

La pregunta principal del estudio fue ¿Existe relación entre el nivel de autonomía de los órganos que coordinan evaluaciones estatales en México con la calidad técnica-metodológica de sus trabajos y posterior utilización? El objetivo central fue buscar y caracterizar la posible existencia de las relaciones anteriores, considerando la autonomía por la figura legal de estos órganos como un posible factor relevante en las diferencias de calidad de las evaluaciones estatales. Para reconocer y comparar la calidad, se realizaron metaevaluaciones.

Se partió de la premisa de una relación poco explorada entre autonomía y calidad de la evaluación cuando se ha estudiado el accionar de la evaluación estatal en México. En la bibliografía especializada que diagnostica o compara sistemas subnacionales de evaluación en México (Colmex, 2018; Coneval, 2019; Escobar 2018; SHCP, 2018), hay discusión sobre la incidencia de la autonomía en los procesos de institucionalización de la evaluación estatal, aunque no se ofrecen vínculos directos – a nivel descriptivo o analítico- con el ejercicio mismo de los evaluadores externos contratados. Por ello se realizó una investigación exploratoria que brinde insumos para posteriores trabajos en la materia.

Se utilizó una hipótesis asociativa: a mayor nivel de autonomía de los órganos coordinadores de evaluación estatal en México, mayor calidad y utilización de los trabajos de evaluación encargados. Se retomaron dos proposiciones respaldadas en la literatura:

la autonomía formal contribuye a una eficiencia organizacional (Dussauge, 2015) y un órgano rector que asegure independencia y autonomía es un factor de diseño relevante para la institucionalización de la evaluación (Picciotto, 2016; Manes, 2016). Se consideró que, de encontrar evidencia que apuntara a la asociación autonomía con la calidad, podía ser indicio de la existencia de una relación, en un ámbito donde dicha calidad puede ser influida por varios factores, como la normatividad existente, la suficiencia de recursos o las habilidades de los evaluadores.

El presente trabajo se inscribe en el campo de la institucionalización de la evaluación, examinando un posible factor relevante para su consolidación. De por sí este campo se mantenía poco explorado (Jacob, Speer y Furubo, 2015) pero en los últimos años ha cobrado mayor interés (Scelza y García, 2016). En particular, profundizar en los tipos de estructuras desplegadas permite una mejor comprensión de las implicancias de la evaluación en el desarrollo de políticas públicas (Handberger, 2013). La realidad política y administrativa mexicana ofrece la variante de los OCA para dicha gestión, en el marco de un contexto nacional que ha debatido sobre los efectos generados por este tipo de instituciones, siendo un objeto de estudio atractivo por su relevancia empírica (Dussauge, 2015).

## Método de investigación

El enfoque de la investigación fue cualitativo, usando técnicas no experimentales de análisis documental y entrevistas semiestructuradas.

Para la selección de entidades federativas, se esperaba al menos contar con una por figura jurídica. No obstante, por motivos de tiempo para finalización de la investigación, se optó solo por los dos extremos en la conformación jurídica de los órganos; es decir, dos casos que procedan de un órgano competente de evaluación estatal que esté centralizado en la administración central (Jalisco y Campeche) y otro que tenga la personalidad jurídica de OCA (Durango).

Se escogió la primera categoría porque es la predominante en los órganos objeto de análisis (22 de 34 entidades). Dentro de este grupo, se identificó una variabilidad en función de la disponibilidad de recursos económicos para financiar evaluaciones. La Dirección General de Monitoreo y Evaluación (DGME) de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco era el órgano que asumía las funciones de rectoría de la evaluación en la entidad hasta el año 2018<sup>4</sup>. Ha contado con un fideicomiso desde el año 2015, que ha servido como un fondo presupuestario independiente para la contratación de evaluadores externos. Esta característica no se encontró en las otras dependencias de este tipo. Por esa razón, se seleccionó a Jalisco como uno de los dos casos de la categoría. Además, se optó por Campeche por cumplir con el requisito mínimo de contar con un órgano coordinador centralizado: la Dirección General de Evaluación y Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de la Contraloría (Secont), además de haber promovido evaluaciones de programas forestales, como se

<sup>4</sup> Luego de una reestructuración administrativa por un cambio de gobierno en diciembre de 2018, el órgano cambió de nomenclatura y posición: Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa (DGPE) de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC, 11 de julio de 2019, artículo 15).

expone más adelante. Al elegir dos órganos centralizados se prefirió profundizar en los detalles contextuales que ayuden a generalizar (Payne y Williams, 2005), estableciendo algunas semejanzas y diferencias entre lo que ocurre en Jalisco y Campeche que fortalezcan las conclusiones relacionadas con el nivel de autonomía centralizado. Para revisar el otro extremo, se eligió un OCA como el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap), como único ejemplo actual de la categoría que dispone de todas las facultades normativas para realizar evaluaciones en los tres poderes de gobierno del estado<sup>5</sup>.

Lo que se dejó de explorar y comparar fueron evaluaciones externas contratadas por unidades descentralizadas o desconcentradas. De acuerdo con lo expuesto, se hizo una selección de órganos estatales que no son representativos del esfuerzo variado que se realiza en estas instancias por tipo de figura jurídica. En ese orden, no puede decirse que las conclusiones sean universales, pero tienen una connotación heurística que ameritará seguir estudiando en trabajos futuros.

La elección de entidades no dependió solo del tipo de figura legal del órgano sino de la disponibilidad de evaluaciones realizadas en una temática particular de interés. Para la selección de los trabajos a analizar se tomaron en cuenta evaluaciones de programas estatales forestales. Aunque la inquietud principal de la tesis fue indagar en un campo de gestión gubernamental con implicancias en la resolución de problemas públicos, como la evaluación, se consideró pertinente ubicar la investigación en un problema público concreto, a saber, el incremento de la deforestación en el país.

Se buscó que el tipo de evaluación fuera comparable (por ejemplo, todas de diseño). En la práctica fue imposible encontrar del mismo corte en los tres estados, optando finalmente por tres evaluaciones de diseño, dos de procesos y una específica de desempeño. Se analizaron dos procesos por entidad, que valoraron –entre los años 2016 y 2019- programas operados por el sector estatal respectivo con atribuciones de protección ambiental, orientados hacia la conservación de recursos forestales renovables, a escala regional, atendiendo el problema específico de la deforestación.

**Tabla 2. Evaluaciones estatales seleccionadas**

Entidad Federativa	Tipo de órgano coordinador de la evaluación estatal	Evaluaciones	Tipo de evaluación	Año	Código
Durango	Órgano Constitucional Autónomo	Programa de prevención y combate a incendios forestales	Diseño	2018	D1
		Programa de modernización de la infraestructura forestal	Diseño	2019	D2

<sup>5</sup> En el caso de la Ciudad de México, la Constitución Política de la Ciudad, publicada en el 2017, incluyó como organismo autónomo al Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (en reemplazo del actual organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social). No obstante, a la fecha de redacción de este trabajo aún no se contaba con una ley secundaria de creación y delimitación de funciones para el nuevo organismo.

Jalisco	Centralizado en el Poder Ejecutivo del Estado (Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas)	Programa estatal de manejo del fuego	Diseño y procesos	2016	J1
		Programa de Áreas Naturales Protegidas de Carácter Estatal, Sitios Ramsar y Áreas Prioritarias de Conservación	Procesos	2017	J2
Campeche	Centralizado en el Poder Ejecutivo del Estado (Secretaría de la Contraloría)	Programa de impulso forestal como medida de mitigación del cambio climático	Específica de desempeño	2018	C1
			Procesos	2019	C2

Nota: el órgano de evaluación en Jalisco pasó a formar parte de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana a partir del 2018 (SPPC, 11 de julio de 2019). Fuente: Elaboración propia.

Ciertamente, se pudieron elegir evaluaciones de programas de cualquier ámbito, sea en la misma temática ambiental o en otras áreas de mayor frecuencia evaluativa subnacional, como el campo educativo o social. La intención fue contar con una uniformidad temática y una mayor especificidad en la construcción de criterios. Próximas investigaciones pueden también realizar ejercicios comparativos con informes finales de evaluación relativos a otros sectores de intervención.

Para valorar la calidad de estas evaluaciones se priorizaron los criterios técnicos y metodológicos. Esto para aprovechar el acceso a las fuentes documentales principales como el informe final de evaluación y los términos de referencia (TdR), considerando el escenario restringido en contexto de pandemia y algunas dificultades concretas en el establecimiento de contactos, que impidieron entrevistar a todos los tipos de actores relevantes por cada evaluación (funcionario del órgano coordinador, operador de programa evaluado, evaluador). Para la selección de criterios y construcción de la lista de comprobación o checklist se consultaron dos referencias que cuentan con autoridad: las normas para la evaluación de programas del Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE) (con una versión en español en Cardozo, 2012b: 125-128) y los estándares de calidad para la evaluación del desarrollo de la OCDE (2010). Por cada uno de ellos, se hizo una revisión y se seleccionaron los criterios que podían servir para el trabajo, empleando un método similar a lo realizado por Mora (2015). Se definieron así 15 estándares de aceptación, donde por cada cumplimiento de estándar se valoró la calidad del tratamiento de la siguiente forma: ALTO, MEDIO, BAJO o NO PROCEDE (NP).

Luego, por cada evaluación se añadió una valoración cuantitativa sintética que resume la apreciación del investigador sobre la misma, usando la siguiente escala Likert, tomando como referencia la suma ponderada de cumplimiento de los estándares de aceptación. Cabe aclarar que la distribución de porcentajes en cada suma se da de la siguiente manera: ALTO (50%), MEDIO (35%) y BAJO (15%).

**Tabla 3. Escala de valoración sintética para el análisis de evaluaciones estatales en gestión forestal**

Escala	Criterios
1 – No satisfactorio (NS)	· La evaluación cuenta con una suma ponderada de cumplimiento igual o menor a tres
2 – Poco satisfactorio (PS)	· La evaluación cuenta con una suma ponderada de cumplimiento igual a cuatro
3 – Parcialmente satisfactorio (PSO)	· La evaluación cuenta con una suma ponderada de cumplimiento igual a cinco
4 – Satisfactorio (S)	· La evaluación cuenta con una suma ponderada de cumplimiento igual a seis
5 – Muy satisfactorio (MS)	· La evaluación cuenta con una suma ponderada de cumplimiento igual a siete

Fuente: Elaboración propia

## Hallazgos

En la tabla N°4 se presenta un resumen de los resultados por metaevaluación.

**Tabla N° 4. Resumen de los resultados por metaevaluación**

Indicadores	Estándares de aceptación	D1*	D2*	J1*	J2*	C1*	C2*
<b>1. Enfoque y metodología</b>							
1.1. Selección del enfoque y metodología	1. De acuerdo con el propósito, alcance y preguntas evaluativas se justifica de forma apropiada el enfoque y metodología para el proceso evaluativo.	bajo	bajo	medio	medio	alto	bajo
	2. El informe final de evaluación describe de forma exhaustiva las fuentes de información empleadas y se analiza críticamente la idoneidad de los datos.	medio	medio	alto	medio	bajo	bajo
1.2. Limitaciones de los métodos de evaluación y del procedimiento de interpretación.	3. Se explicitan las limitaciones de los métodos de evaluación que fueron seleccionados, las limitaciones en la selección de estudios de caso si fuera necesario, así como los sesgos, los cambios y las discrepancias en el procedimiento de interpretación.	bajo	bajo	bajo	bajo	bajo	bajo
	4. Si fuera el caso, el evaluador precisa por qué no se responde a alguna pregunta evaluativa o argumenta las limitaciones técnicas, conceptuales o metodológicas de los TdR. Si la posición es crítica, es deseable que sugiera alternativas a ser implementadas en el curso de la evaluación o para próximas evaluaciones.	bajo	bajo	bajo	bajo	bajo	bajo

1.3. Consulta a los implicados	5. Se identifica y consulta al conjunto de actores implicados o afectados durante la evaluación, brindándoles la oportunidad de contribuir. Se especifican los criterios para identificar y seleccionar a los actores clave. En el caso que se solicite o resulte necesario, se informa, protege y justifica la confidencialidad y el anonimato de los informantes.	medio	bajo	medio	medio	NP	bajo
	6. Si hubiera diferencias sobre hechos verificables o en su interpretación, el evaluador explicita dichas diferencias e informa de su posición o actuación frente a dichas desavenencias.	bajo	medio	bajo	alto	NP	bajo
<b>2. Informe final</b>							
2.1. Descripción y análisis de la intervención	7. El programa evaluado es descrito y documentado de tal manera que se identifique claramente.	alto	alto	alto	alto	alto	medio
2.2. Factores externos y de contexto	8. En la medida de lo posible, se identifican y analizan los factores que inciden en los logros y dificultades de la intervención ambiental, bajo una perspectiva de sustentabilidad.	medio	medio	alto	medio	bajo	bajo
	9. El proceso de evaluación toma en cuenta los planes, actividades, políticas nacionales y locales que abordan el mismo problema ambiental que atiende el programa evaluado y sopesa cómo se relacionan con éste.	alto	medio	alto	medio	medio	NP
2.3. Claridad	10. Los resultados se presentan con la mayor claridad y sencillez posible, de manera tal que las partes interesadas puedan entender fácilmente el proceso y los resultados de la evaluación: el propósito de la evaluación; qué se evaluó; por qué se evaluó en ese momento, cómo se diseñó y llevó a cabo, qué hallazgos se encontraron.	medio	alto	alto	alto	bajo	bajo
2.4. Conclusiones y recomendaciones justificadas	11. Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación estatal están explícitamente justificadas y son pertinentes, a partir de un proceso fundamentado de juicios.	medio	medio	alto	alto	medio	bajo
<b>3. Utilización de resultados</b>							
3.1. Recomendaciones orientadas a su puesta en práctica	12. Las recomendaciones de la evaluación estatal incluyen implicaciones precisas de cambios técnicos, jurídicos o administrativos, con plazos específicos, como una forma de aumentar la probabilidad de que sean adoptadas por el programa evaluado.	alto	medio	alto	bajo	bajo	bajo
	13. Los resultados de la evaluación se presentan en un formato accesible y se difunden de forma sistemática.	alto	alto	alto	alto	alto	alto

3.2.	14. Se cuentan con mecanismos para establecer compromisos con el programa evaluado (documentos de posicionamiento institucional, delimitación de aspectos susceptibles de mejora – ASM y cronograma de cumplimiento).	alto	alto	alto	alto	alto	alto
Implementación de las recomendaciones	15. Se dispone de información de seguimiento sobre los ASM cumplidos por el programa evaluado y/o el sector responsable, y sobre nuevas estrategias para ejecutar los ASM faltantes.	medio	medio	alto	medio	bajo	bajo
<b>Total de estándares con cumplimiento BAJO</b>		4	4	3	3	7	11
<b>Total de estándares con cumplimiento MEDIO</b>		6	7	2	6	2	1
<b>Total de estándares con cumplimiento ALTO</b>		5	4	10	6	4	2
<b>SUMA PONDERADA</b>		5.2	5.1	6.2	5.6	3.8	3
<b>Aceptación asignada según escala de valoración sintética (ver tabla 3)</b>		PSO	PSO	S	S	PS	NS

\* Nota: El valor de los códigos que identifican a las evaluaciones se encuentra en la tabla 2.  
Fuente: Elaboración propia

La diferencia la marcó Jalisco. Su área central para la evaluación estatal se ubica dentro de la estructura de una secretaría, que en la delimitación legal tiene menos autonomía que el Inevap en Durango. Si el órgano rector está subordinado, lo ideal es que sea en una instancia con poder de decisión o una alta dirección (Mackay, 2007). En los ejemplos subnacionales de Jalisco y Campeche, la afirmación parece cumplirse. En el marco de una tendencia en el país, los órganos respectivos están dentro del Poder Ejecutivo, en dependencias con funciones principales de planificación, finanzas o control.

Es reconocido el avance de Jalisco en sus esfuerzos de institucionalizar la evaluación como práctica de gestión pública, en comparación con otros estados del país. Se destacan tres aspectos. Primero, su disponibilidad de instrumentos normativos, como los lineamientos u ordenamientos sobre funciones o actividades involucradas: otorgan claridad y simplicidad a los objetivos de la evaluación (Cunill-Grau y Ospina, 2008), forman parte de los acuerdos establecidos para la calidad evaluativa (Mackay, 2007) e inciden en la sostenibilidad del sistema (Colmex, 2016), pese a los cambios partidistas y organizacionales que se dieron en el Poder Ejecutivo estatal (en diciembre de 2018). Aunque Escobar (2008) declara sobre las dificultades de emitir normas desde un órgano centralizado (por ejemplo, al emitir un reglamento institucional se mencionan funciones que no solo atañen a la evaluación), en la práctica se observa que sí pueden desarrollar y publicar, a nombre de la dependencia respectiva, documentos normativos o programáticos, como lineamientos de la evaluación en el estado, PAE o modelos de TdR.

Las evaluaciones de Durango quedaron en segundo lugar. Fueron coordinadas por un constitucional autónomo como Inevap. Como OCA, tiene la posibilidad de normar y promover la realización de evaluaciones en los tres poderes del Estado. En ese sentido, como se encontró en la información recopilada para la tesis de maestría base de la presente ponencia, dispone de estrategias que ayudan en el aseguramiento de la calidad

de los trabajos, como el examen de evaluabilidad de los programas, previo a la selección anual que aparece en el Programa Anual de Evaluación (PAE), o las reuniones conjuntas con las partes involucradas antes que un evaluador externo entregue su informe final. Por lo visto al menos en la relación con la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Gobierno del Estado (a cargo de los programas evaluados), el Inevap y los evaluadores no tuvieron problemas de acceso a la información de los programas, pese a que el Instituto no forma parte del engranaje administrativo del Ejecutivo, pues se habían definido mecanismos concretos de interacción (Dussauge, 2015).

Las evaluaciones de Campeche obtuvieron las puntuaciones más bajas. De manera coincidente o no, la organización de la evaluación difiere a lo expuesto sobre los dos estados previos, en cuanto hay una posición más delegatoria en la coordinación, contratación y seguimiento de las evaluaciones. El órgano rector se encuentra centralizado en la Secont, a través de la Dirección General de Evaluación y Fortalecimiento Institucional. Cuenta con facultades normativas y de control de las evaluaciones para programas del gobierno, pero sin pretensiones de hacer un seguimiento cercano al desarrollo administrativo de las mismas.

Más la gestión concreta por cada evaluación recae en la misma dependencia donde se sitúa el programa evaluado, aunque en distintas áreas. En el caso de la Secretaría de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambio Climático del Gobierno (Semabicc), responsable del programa que fue evaluado en su oportunidad, las funciones de la Unidad de Evaluación (UE) son tomadas por la Coordinación Administrativa, en concordancia con los lineamientos estatales de evaluación, donde el rol de la UE puede ser asumido por un área sectorial con funciones de planificación, presupuesto o de evaluación. En Jalisco también hay una figura similar con la Unidad Interna de Evaluación (UIE), salvo que su actividad principal es el seguimiento durante la ejecución de la evaluación, donde la gestión principal recae en el órgano coordinador dentro de la SPPC.

En la Semabicc se identifica un problema. Su unidad de evaluación es un área administrativa, cuyo foco de atención se centra en la gestión presupuestaria de la dependencia. Para fines de cumplimiento del PAE, emitido por la Secont, asume las labores de contratación y pago de las evaluaciones externas, pero no se encontró que pusiera una atención particular en la calidad de contenidos de los informes entregados por los evaluadores. En la introducción se comentó que los órganos rectores pueden también dar soporte técnico para la mejora de los trabajos, pero los lineamientos en Campeche no incluyen mayores precisiones sobre la calidad evaluativa necesaria. Asimismo, las personas que fueron contratadas para realizar las evaluaciones estudiadas eran contadores o auditores, perfiles no idóneos para este tipo de investigación. En ese contexto, con mayor razón se necesita de un acompañamiento técnico y experto, cosa que no se da a través de la Semabicc o la misma Secont (a diferencia de lo que sucede en Jalisco y Durango).



## Conclusiones

Las evaluaciones de Jalisco contaron con las mejores puntuaciones, seguidas de las de Durango y Campeche. Por tanto, no se cumplió la hipótesis asociativa de forma positiva: al observar estrictamente la figura jurídica del órgano, no resultó que a mayor nivel de autonomía haya una mayor calidad y utilización de los trabajos.

No obstante, si se asume una autonomía relativa (no legal) en el órgano de Jalisco entonces los dos autónomos (Jalisco y Durango) obtuvieron mejores evaluaciones que en Campeche. Hay un cumplimiento de la hipótesis asociativa de forma positiva bajo este supuesto. Habría que discutir si la práctica en Jalisco lo hace o no más autónomo que Durango, al observar otras dimensiones diferenciadoras del accionar de cada unidad rectora, como la capacidad burocrática, la estabilidad del personal directivo o la intensidad de la vinculación con actores de la sociedad civil. Esto sin obviar sus respectivas similitudes, como el acompañamiento técnico cercano con las dependencias evaluadas (como se encontró en la información recopilada para la tesis de maestría base de la ponencia). Si la respuesta es afirmativa, se sigue cumpliendo la hipótesis. Si no lo es, entonces el cumplimiento es parcial y podría ser explicado por otros factores. En ambos casos, dilucidarlo implica la realización de nuevos trabajos, que incluyan una construcción más amplia del concepto de autonomía, donde no solo se refiera a la otorgada constitucionalmente, sino que considere las estrategias, reglas informales y las formas ejercidas en la práctica para contar con mayor independencia frente a las presiones políticas y organizacionales.

## Bibliografía

- Bustelo, M. (2002). Metaevaluation as a tool for the improvement and development of the evaluation function in public administrations. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/228599442\\_Metaevaluation\\_as\\_a\\_tool\\_for\\_the\\_improvement\\_and\\_development\\_of\\_the\\_evaluation\\_function\\_in\\_public\\_administrations](https://www.researchgate.net/publication/228599442_Metaevaluation_as_a_tool_for_the_improvement_and_development_of_the_evaluation_function_in_public_administrations)
- Cardozo, M. (2020). "Los órganos de evaluación de la gestión pública mexicana", Alegatos, (104), 85-115.
- \_\_\_\_\_ (27 de agosto de 2019). Seminario "Autonomía de los órganos de evaluación y fortalecimiento democrático en la Ciudad de México", inédito.
- \_\_\_\_\_ (2015). "Estado del arte de la evaluación de políticas y programas públicos en México", Studia Politicae, (34), 135-162.
- \_\_\_\_\_ (2012a). Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos: Estado del arte. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- \_\_\_\_\_ (2012b). Sistematización de la experiencia de evaluación de Evalúa DF 2008: Metaevaluación y análisis. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval] (2019). Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2019. México: Coneval.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Artículo 40. Diario Oficial de la Federación, México. 29 de enero de 2016.
- Cunill-Grau, N. y S. Ospina (2008). Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) en América Latina. Informe comparativo de 12 países. Washington, D. C.: Banco Mundial/clad.

- Díaz, L. (2001). "La metaevaluación y su método". *Revista de Ciencias Sociales*, XLVIII (92-93).
- Dopico, I. (s/f). Metaevaluación: ¿Por qué y para qué? Recuperado de <http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/prevemi/metaevaluacion.pdf>
- Dussauge, M. (2015), "Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos", *Revista de Administración Pública*, (138), 225-245.
- El Colegio de México [Colmex] (13 de julio de 2018). Informe final. Estudios de caso para identificar factores asociados a la conformación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas, coordinadores Juan C. Olmeda y Laura Flamand. Documento elaborado para el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_ (2016). Propuesta metodológica para analizar la conformación de sistemas de monitoreo y evaluación estatales, coordinador Juan C. Olmeda. Documento elaborado para el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social.
- Escobar, I. (2018). Factores organizacionales que afectan la consolidación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas: el caso de estudio de las organizaciones encargadas de la evaluación en Yucatán, Durango, Baja California y Baja California Sur. Tesis para obtener el grado de maestro en gerencia pública. CIDE.
- Evalúa Jalisco (2018). La evaluación de políticas subnacionales en México: Evalúa Jalisco, editora Mónica Ballescá Ramírez. México: Gobierno del Estado de Jalisco, El Colegio de Jalisco.
- Gaarder, M. y Briceño, B. (2010). *Institutionalisation of Government Evaluation: Balancing Trade-Offs*. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation.
- García, E. (2009). "Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política", *Revista Reforma y Democracia*, (43).
- Handberger, A. (2013). "Framework for exploring the interplay of governance and evaluation", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16 (3), 9-27.
- Heider, C. (2010). "Marco conceptual para el desarrollo de capacidades de evaluación: bases para las buenas prácticas en evaluación y desarrollo de capacidades". V Conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe. Desafíos en monitoreo y evaluación: una oportunidad para institucionalizar los sistemas de M&E. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 191-210.
- Jacob, S., Speer, S. y Furubo, J.E (2015). "The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later", *Evaluation*, 21 (1), 6-31.
- Mackay, K. (2007). *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Manes (2016). La política de evaluar las políticas: aportes para la institucionalización de la evaluación de la política social en Argentina desde una perspectiva comparada. Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede académica México.
- Mora, J. (2015). Análisis de la evaluación estatal de programas y proyectos en Colombia de 1994 a 2010. Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de Magíster en Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2010). *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*. OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. OECD Publishing.

- Payne, G. y Williams, M. (2005). "Generalization in qualitative research", *Sociology*, 39 (2), 295-314.
- Picciotto, R. (2016). "La independencia de la evaluación en las organizaciones", *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. Buenos Aires, Corporación Andina de Fomento, 331-362
- Scelza, B. y García, G. (2016). "Retos y desafíos de los sistemas de evaluación en América Latina: los casos de México y Colombia", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 5 (2), 47-67.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP] (2018). Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Abril de 2018. SHCP.
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana [SPPC] (11 de julio de 2019). Reglamento interno de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Recuperado de <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/07-11-19-viii.pdf>
- Ugalde, F. (2010). "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial*, (29), 253-264.

## MESA 9

### Herramientas para la generación, aprovechamiento y evaluación de registros administrativos de calidad

## El Modelo de la Evaluación Concurrente para la mejora en la toma de decisiones y combate a la corrupción.

Luis Alain Matos Argüelles\*

### Introducción.

El Objetivo de las Evaluaciones Concurrentes es la de contribuir en la mejora de todo proceso, propiciando que los tomadores de decisión y hacedores de políticas públicas utilicen datos, análisis y recomendaciones para el desarrollo de México y el mundo, con el fin de que los procesos de evaluaciones tanto de campo como de gabinete realizadas, sean evaluadas en tiempo real. Esta herramienta fortalecerá a las dependencias y entidades federativas correspondientes, con mecanismos que prevengan y combatan el cohecho, conforme a los estándares internacionales, toda vez que las normas y directrices profesionales son esenciales para la credibilidad, calidad y profesionalismo de las evaluaciones practicadas en el sector público ante el combate a la corrupción.

La actual pandemia, trae consigo la liberalización de procedimientos en la inversión de los recursos públicos, tales como el empleo de la contratación directa, que se vuelve una práctica en la función gubernamental. En este tipo de contratación, no existe la competencia y los fondos se ejecutan rápidamente, por lo tanto, es donde debe estar presente el control y la evaluación concurrente; en otras palabras practicar evaluaciones en tiempo real, de forma simultánea.

En el caso de México, se están realizando evaluaciones a través de convenios o protocolos especiales, con las evaluaciones programadas para la Cuenta Pública y con el apoyo de la tecnología se pueden programar, evaluar y revisar de manera adelantada los recursos de lo que será la Cuenta Pública 2021: como los bienes y servicios relacionados con la contingencia sanitaria. Es importante incluir la posibilidad de evaluar en tiempo real, y con ello la pregunta obligatoria sería, si en los términos estrictos pedidos por la ley actuales se pueden llevar a cabo o en su caso realizar las modificaciones normativas correspondientes para evitar omisiones y falta de cumplimiento de los objetivos programados.

### Abstract.

The objective of the “Concurrent Assessments” is to contribute to the improvement of any process, enabling decision-making and public policy-makings to use data, analyses, and recommendations for the development of Mexico and the world, so that the processes of both field and cabinet evaluations carried out, are evaluated in real time. This tool will strengthen the relevant federal units and entities, with mechanisms that prevent and combat bribery, in accordance with international standards, since professional standards and guidelines are essential for the credibility, quality and professionalism of assessments conducted in the public sector in the face of combating corruption.

\* Maestro en Gestión y Análisis de Políticas Públicas por el IAPQROO, CEO de Corporativo de Consultoría Estratégica Arkadia, mgapalain@gmail.com

The current pandemic brings with it the liberalisation of procedures in the investment of public resources, such as the use of direct procurement which becomes a practice in the government function. In this type of hiring, there is no competition, and the funds are executed quickly, so that is where the control and concurrent evaluation should be on the scene, in other words practice real-time evaluations, simultaneously.

In the case of Mexico, evaluations are being carried out, through special agreements or protocols, with the evaluations scheduled for the Public Account 2019 and with the support of the technology, resources of what will be the Public Account 2020, such as goods and services related to health contingency, could be programmed, evaluated, and reviewed in advance. So, it is important to include the possibility of evaluating in real time, the mandatory question would be whether in the strict terms requested by current law can be carried out or where appropriate make the corresponding regulatory modifications to avoid omissions and failure to meet the scheduled objectives.

## I Modelo de la Evaluación Concurrente

El modelo de Evaluación Concurrente (en tiempo real), es una herramienta que permitirá en México promover la buena gobernanza, garantizando la eficiencia, rendición de cuentas, eficacia y transparencia para el fortalecimiento de las entidades evaluadoras. En virtud de lo anteriormente señalado, es de vital importancia que los estados y los municipios del país fortalezcan su infraestructura física y tecnológica para cumplir con la transparencia y rendición de cuentas, y así al momento de ser evaluados, estén llevando a cabo con eficiencia y eficacia sus procesos y actividades en tiempo real, con el objetivo de integrar y digitalizar toda información, que les permita aplicarse en el contexto de las evaluaciones, sobre todo que los recursos públicos que en estos tiempos se ven reducidos; y el Presupuesto de Egresos de la Federación requiere contar con herramientas como la Evaluación Concurrente para tomar decisiones en tiempo real y saber qué políticas y programas públicos son los que realmente están beneficiando a la sociedad.

La implementación del modelo de Evaluación Concurrente en los procesos de inversión de infraestructura, así como en la entrega de bienes y servicios, garantiza la transparencia en las operaciones que se realizan, porque implica el acompañamiento del evaluador en las distintas etapas en tiempo real. Ya que la mayoría de las evaluaciones son ex post y “lo que no se mide no sirve y, si lo que se mide ex post no beneficia a los ciudadanos”, debe cuidarse y evaluar el ejercicio del presupuesto de forma simultánea.

La evaluación es una herramienta que permite ayudar al crecimiento de un país, la política pública basada en evidencia (PPBE) es una tendencia mundial que al igual que, la Gestión para Resultados (GpR), le da mayor importancia a los resultados obtenidos que a los productos entregados. Esta forma de visualizar la política, parte de la definición de metas a nivel nacional e incluso su vinculación con el contexto internacional. A su vez, permite realizar el seguimiento necesario para rendir cuentas, informar a los ciudadanos sobre las asignaciones presupuestarias y de esta forma orientar la toma de decisiones.

En México ha transcurrido una década desde la implementación del Presupuesto basado en resultados (PBR) y el seguimiento a la evaluación al desempeño (SED), en este punto el país aún tiene muchas deficiencias estructurales, una de ellas es el ciclo presupuestario tal como se puede observar en la figura 1, la evaluación se encuentra en la posición 6 del ciclo, lo que muchas veces implica que muchos programas evaluados solo reflejen mal manejo de recursos y en el último de los casos, programas inoperantes que solo desgastan recursos humanos, financieros, materiales, equipo e infraestructura con independencia de la calidad profesional de los evaluadores, por lo que se sugiere implementar el Modelo de la Evaluación Concurrente en cada una de las etapas del ciclo presupuestario tal como se propone en la figura 2.

**Figura 1. Ciclo del Presupuesto en México.**



Fuente: elaboración propia con base en Datos Abiertos del MSD, disponibles en: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos), consultada el 10 de enero de 2021.

**Figura 2. El Modelo de la Evaluación Concurrente en el Ciclo del Presupuesto.**



Fuente: elaboración propia con base en Datos Abiertos del MSD, disponibles en: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos), consultada el 10 de enero de 2021.

Es imperante que los gobiernos intervengan en cada una de las etapas del ciclo del presupuesto, resuelvan problemas y necesidades, es por ello que en tiempos de pandemia cuando los recursos de los que dispone el Estado son escasos y que deben ser utilizados de manera eficiente y eficaz, con la finalidad de maximizar el impacto de las políticas públicas sobre esos problemas. Sobre todo evaluar en tiempo real que programas son prioritarios para la reactivación económica y bienestar social de los pueblos, principalmente en materia de salud y alimentaria.

El Modelo de evaluación concurrente en el presupuesto propiciará que el Estado cuente en tiempo real con programas y acciones eficientes y eficaces, tal como se puede observar en la figura 3.



**Figura 3. El Modelo de Evaluación Concurrente en el Presupuesto.**



Fuente: elaboración propia con base en Datos Abiertos del MSD, disponibles en: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos), consultada el 10 de enero de 2021.

La implementación del Modelo de Evaluación Concurrente tiene el objetivo de mejorar en tiempo real desde la Planeación, para que los impactos sean más perceptibles por la sociedad, propiciando que los programas y presupuestos sean más eficientes para ser evaluados en tiempo real, cuidando el destino del gasto para el cual fueron diseñados con un seguimiento puntual conforme a sus indicadores, buscando siempre que sean con mediciones eficientes, eficaces con calidad y economía, logrando impactos de mejora en el bienestar social con verdadero valor público, que garanticen el crecimiento y desarrollo de cada país. Véase la Figura 4.

**Figura 4. Impacto del Modelo de Evaluación Concurrente.**



Fuente: elaboración propia con base en Datos abiertos de la SHCP: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos), consultada el 10 de enero de 2021.

A fin de que las evaluaciones sean objetivas, se sugiere que la Evaluación Concurrente debe ser llevada a cabo por un agente externo o ajeno a la implementación de la política o programa público, para fortalecer la eficiencia y eficacia de todos los ciclos en beneficio de la sociedad con independencia del seguimiento o monitoreo de los agentes internos involucrados.

### La Evaluación Concurrente como herramienta para la rendición de cuentas.

De acuerdo con Transparencia Internacional (2018), la transparencia es el mecanismo más seguro para combatir la corrupción y ayudar a incrementar la confianza en los funcionarios y las instituciones públicas; la corrupción por su parte, es el abuso del poder que se le ha encomendado a alguien con el fin de obtener provecho propio. Transparencia es iluminar las reglas, planes, procesos y acciones, así como saber el porqué, cómo, qué y cuánto de las decisiones, esto con el fin de asegurar que los funcionarios públicos, directivos, y empresarios actúen de forma razonable y visible en el reporte de sus actividades. Los resultados del Índice de la Percepción de la Corrupción 2018, muestran un panorama que resulta tristemente familiar: más de dos tercios de los países obtienen una puntuación inferior a 50. El promedio global se sitúa en tan solo 43 puntos. Quizá lo más preocupante sea el hecho de que la inmensa mayoría de los países han avanzado poco o nada. Tan solo 20 de ellos han registrado una mejora significativa en los últimos años.<sup>1</sup>

Es importante señalar que la información que generen las evaluaciones en tiempo real, coadyuvarán en la transparencia del ejercicio del gasto público, mejorando la percepción

<sup>1</sup> [https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI\\_2018\\_Executive\\_summary\\_web\\_ES.pdf](https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf). Consultado 10/02/21

de la ciudadanía de las acciones que realiza el gobierno con cada peso que invierte, peso que proviene de los impuestos ciudadanos.

La información generada y transparentada, propiciará que las sociedades cuenten con ciudadanos más informados y organizados, ciudadanos proactivos que impulsen que las Instituciones trabajen con políticas, programas, proyectos y procesos eficaces y eficientes con verdadero valor público.

La intervención de las evaluaciones concurrentes desde la política pública y en cada uno de los procesos del ciclo presupuestario, sobre todo en la parte del ejercicio y destino del gasto, puede llegar a ser un mecanismo de equilibrio y combate contra la corrupción, ya que generará información que beneficie la rendición de cuentas, permitiendo a la sociedad y gobierno, medir sus avances en tiempo real, evaluando si sus políticas, programas y proyectos están logrando las metas y objetivos planteados, o en su defecto cancelarlos, replantear sus alcances o fortalecerlos con el firme objetivo de resolver problemas y necesidades en lugar de simular con el ejercicio del gasto con programas y proyectos inoperantes sin sentido de bienestar común más que para el interés propio.

## La Evaluación Concurrente como mecanismo para fortalecer la toma de decisiones.

Joan Subirats Humet, hacía mención sobre la legitimidad de las Administraciones a través de la intervención de mecanismos potentes de rendición de cuentas.<sup>2</sup> El modelo de la Evaluación Concurrente pretende ser un potente mecanismo de rendición de cuentas, toda vez que para lograrlo se requiere de servidores públicos comprometidos y altamente preparados para cumplir con eficiencia y eficacia con cada uno de los procesos públicos, actuando con legalidad y capacidad para responder a cualquier demanda externa o ciudadana, promoviendo las condiciones necesarias para generar información de forma simultánea, que pueda ser evaluada sin temor de incumplimiento, sino más bien con la firmeza de que se transparenta cada dato, con el objetivo de fortalecer la democracia y el servicio profesional de carrera.

De esta manera la Administración Pública, no podrá darse el lujo de improvisar con personal no calificado, sin la experiencia mínima requerida para cumplir con los objetivos que requiere la sociedad, ya que las evaluaciones concurrentes, debidamente transparentadas, reflejarán los indicadores reales y avances de cada entidad.

Contar con servidores públicos especializados permitirá responder, analizar, distinguir, dirigir y controlar en tiempo real los objetivos que se ha planteado la Administración Pública en el corto plazo, y a su vez la implementación de la evaluación concurrente coadyuvará para innovar en cada proceso e inclusive evaluar la política pública más compleja que beneficie a la población en tiempo real, sobre todo en estos tiempos de carencias económicas, de salud y alimentaria.

Los profesionales especializados con experiencia en materia de evaluación y análisis de

<sup>2</sup> J Subirats - Ekonomiaz: Revista vasca de economía, 2005 - dialnet.unirioja.es

datos, coadyuvarán en el proceso de generación de información de calidad, información sin sesgos que cumpla con todos los criterios y parámetros que definen al gobierno abierto. Información que realmente sirva para comprometer a los funcionarios públicos con el combate a la corrupción, que cada dato proporcionado genere valor público o que permita analizar a los gobernantes dónde fortalecer sus políticas, programas, proyectos y procesos públicos. Cada indicador bien diseñado, estructurado, con la realidad de la medición de sus avances en tiempo real, propiciará que esos datos en manos de gente preparada sean maximizados con acciones contundentes para reducir problemas y necesidades de la sociedad para mejorar su calidad de vida.

**Figura 5. Implementación del Modelo de la Evaluación Concurrente en la Evaluación de Programas Federales y Evaluaciones Estratégicas para la mejora en la toma de decisiones.**



Fuente: elaboración propia con base en Datos abiertos de la CONEVAL: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf), consultada el 10 de enero de 2021.

La gran realidad es que en muchos países, y en este caso específico Latinoamérica, tiene el hábito del uso del sistema clientelar en la administración pública, prevalece el acomodo de amigos, compadres, por interés personal o cameral y no el de apegarse a un servicio profesional de carrera o en el último de los casos, delegar las responsabilidades a profesionales competentes y capacitados. La erosión de este apartado, ha lesionado el ejercicio de todo tipo de recursos con que cuentan los gobiernos y en lugar de avanzar, se retrocede; día con día se debilitan las Instituciones Públicas, crece la impunidad y la corrupción. Es por ello de vital importancia establecer mecanismos como el Modelo de la Evaluación Concurrente, para prevenir riesgos y combatir frontalmente la corrupción y lo más importante, contar con información de calidad para la mejora en la toma de decisiones.

El servicio público se desenvuelve en un contexto de mayores complejidades, con crecientes demandas ciudadanas sobre la calidad de los servicios y las acciones de las entidades públicas, por lo cual precisa que las Instituciones cuenten con procesos de profesionalización creciente de su personal con un alto compromiso a la transparencia y rendición de cuentas.

Dichos cambios le permitirán a las Instituciones Públicas flexibilizarse en la ejecución de sus programas, procesos y actividades institucionales sin perder de vista su obligación de proteger sus activos o recursos humanos.

Los funcionarios de alto nivel podrán diseñar planes de selección, formalización y socialización acorde con los valores e ideología organizativa, previamente definida que le permitirá reinventarse día con día y mediante diagnósticos, presentar un conjunto de reflexiones críticas y propuestas de mejora para transformar y fortalecer la gestión pública.

La institución definiría cómo ser y qué hacer ante el entorno, descubriendo amenazas y oportunidades generando nuevos propósitos y objetivos que impactarán con mayor valor público; logrando ventajas de competencia y asumiendo la responsabilidad de satisfacer las demandas de la sociedad, mejorando los índices de percepción de combate a la corrupción.

## **La Evaluación Concurrente y la reconstrucción de las Instituciones Públicas.**

Este último apartado, me permite concluir el objetivo final del por qué se debe implementar el Modelo de la Evaluación Concurrente. Aunque los casos de corrupción son similares en muchos países e inclusive en los de primer mundo, donde se han erosionado las normas éticas, el control y el poder de las Instituciones. En el caso de México, la falta de mecanismos de control, fiscalización y evaluación concurrente, ha propiciado que muchos objetivos planteados en los Planes Nacionales, Estatales y Municipales no se cumplan y sí ha existido desafortunadamente, mucha simulación y desvío de recursos.

A pesar de que se han evaluado muchos programas públicos, solo han servido para justificar la solicitud de mayores recursos, sin realmente estar solucionando problemas y necesidades de la sociedad. Muchos diagnósticos reflejados en las evaluaciones, se limitan a sólo medir el nivel de cumplimiento de indicadores a nivel componente, toda vez que existe un bajo compromiso de las Instituciones Públicas para combatir la corrupción.

Existen muchos ejemplos, como la falsa construcción de hospitales, programas fallidos contra el hambre, viviendas y carreteras de mala calidad, poblaciones sin acceso a energía eléctrica y agua, la famosa estela de luz cuyos recursos millonarios que se aplicaron en ella pudieron ser encaminados para la creación de escuelas y hospitales, entre otros. El Modelo de la Evaluación concurrente pretende que se evalúen las políticas públicas ya implementadas, y que sean sus propios indicadores que reflejen si funcionan o necesitan ser fortalecidos o cambiados, que la Política sea como su nombre lo indica,

“Acciones en beneficio del Pueblo” y no populismo o demagogia sin beneficio común. Que este modelo sirva como un mecanismo de control potente en tiempo real, con un marco jurídico específico de transparencia y rendición de cuentas, que prepare día con día a la ciudadanía, fortaleciendo a la democracia y el gobierno abierto para la buena gobernanza.

Con este mecanismo, la gobernanza se verá fortalecida y coadyuvará para que el gobierno se administre con eficiencia y eficacia, sea más productivo, sin rezagos para impulsar la ciencia y tecnología, y garantizar la cobertura de los derechos fundamentales sobre todo en materia de salud, educación y alimentación.

El gobierno debe asumir su función de órgano rector y protector de la sociedad, buscando el desarrollo y crecimiento, evaluándose en cada momento de sus procesos con el firme propósito de conseguir la confianza ciudadana y combatir con argumentos sólidos la corrupción que tanto nos hace daño.

## Bibliografía

- J Subirats - *Ekonomiaz*: Revista vasca de economía, 2005 - dialnet.unirioja.es Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de las políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales.
- Sandoval, J. y Paz, M.. (2003). Los indicadores en la evaluación del impacto de programas. Enero 10, 2021, de Cámara de Diputados, Sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/pdf/0403.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social. (Marzo 30, 2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal. Enero 10, 2021, de Diario Oficial Sitio web: [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (Octubre 9, 2007). ACUERDO por el que se modifican los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados el 30 de marzo de 2007. Enero 10, 2021, de Diario Oficial Sitio web: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Acuerdo\\_Modificadorio\\_Lineamientos\\_Generales.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Acuerdo_Modificadorio_Lineamientos_Generales.pdf)
- Bonnefoy, J.C., y Armijo, M. (2005), *Indicadores de desempeño en el sector público*, Santiago: Naciones Unidas.
- Franco, G. (2015). *Uso de la Matriz de Indicadores para Resultados y sus Indicadores como herramienta de monitoreo*, México. CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2015), *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, Memorias del CONEVAL 2006-2015, México: CONEVAL.
- Aguilar, Luis. F. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Reforma y Democracia 39*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>
- ASF. (2016). *El Entorno de las Finanzas Públicas en México*. Recuperado de: [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/1\\_Entorno\\_de\\_las\\_Finanzas\\_Publicas.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/1_Entorno_de_las_Finanzas_Publicas.pdf)
- SHCP. (2021). *Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto*. Recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>

## El uso de las evaluaciones en los gobiernos estatales: una aproximación al caso de Hidalgo y a los Aspectos Susceptibles de Mejora

Talina Merit Olvera Mejía\*

### Introducción

La evaluación además de ser un instrumento de rendición de cuentas es también una herramienta orientada a la acción y a la mejora de las intervenciones. En este sentido, las recomendaciones le dan ese carácter práctico. No obstante, la realización de evaluaciones no garantiza por sí misma su uso. Esto nos lleva a cuestionarnos sobre dos temas relevantes, el primero, la elaboración de las recomendaciones incluidas en los informes finales, es decir, su claridad, su especificidad, su viabilidad, su temporalidad o la indicación de los responsables de implementarlas. El segundo, se refiere a los mecanismos normativos y operativos que han diseñado los gobiernos para que las unidades responsables de los programas cumplan con las recomendaciones. Ambas dimensiones influyen en qué tanto los directivos y servidores públicos atienden o no los resultados de las evaluaciones.

En la última década, las entidades federativas de México han diseñado y fomentado sistemas de evaluación. La evaluación ha sido una práctica constante, anualmente se destinan importantes recursos económicos para realizar evaluaciones externas. Con todo, el reto es lograr que estos trabajos no se conviertan en un mero requisito burocrático y ni en más carga laboral, sino que se perciban como una herramienta de mejora que haga repensar la forma de trabajo y la atención de los problemas públicos. En este contexto, es relevante aproximarnos al uso de los resultados o del cumplimiento de las recomendaciones derivadas de esas evaluaciones con el propósito de identificar factores que lo incentiven o limiten y que marquen un camino hacia el aprendizaje y la apropiación de la información generada de las evaluaciones.

Desde el 2014, el estado de Hidalgo ha realizado reformas normativas e institucionales para la adopción del Presupuesto basado en Resultados (PbR). Esto ha incluido la creación de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED), adscrita a la Secretaría de Finanzas Públicas, y la elaboración de los Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño, que regulan la realización, contratación, metodología, difusión y seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. De 2014 al 2020, en Hidalgo se han realizado 54 evaluaciones externas a programas y fondos de aportaciones. Debido a que la normatividad no obliga al cumplimiento de las recomendaciones, y dado que toda evaluación además de valorar debe emitir recomendaciones que reorienten y mejoren las acciones públicas, es relevante conocer las estrategias que implementa el gobierno para incentivar y fomentar el uso de los resultados derivados de las evaluaciones. Este trabajo es un acercamiento a las estrategias que el estado de Hidalgo ha diseñado e implementado para que los operadores del programa conozcan, acepten

\* Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, Profesora-Investigadora de Tiempo Completo en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Públicas de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1, talina\_olvera@uaeh.edu.mx

y se comprometan con las recomendaciones emitidas por los evaluadores externos y fomentar así el uso de las evaluaciones, contribuyendo a que la cultura evaluativa permee en la labor cotidiana de las administraciones públicas. El objetivo de este trabajo es conocer los mecanismos que el estado de Hidalgo ha diseñado para la atención y cumplimiento de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas, así como las recomendaciones emitidas y el posicionamiento de las dependencias para su cumplimiento o rechazo. Lo anterior, nos da un panorama sobre la sistematicidad de las acciones emprendidas y el camino para fomentar la cultura y el uso de las evaluaciones. En este sentido, se realizó una revisión al sitio Web de la Secretaría de Finanzas Públicas en su apartado de Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño para identificar los mecanismos, los informes de evaluación y los posicionamientos de las dependencias. También se revisó la normatividad que regula la evaluación en el estado de Hidalgo y los Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño para analizar la forma en que disponen las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

## 1. Institucionalización de la evaluación en el estado de Hidalgo

Una de las principales tareas de los gobiernos ha sido mejorar el bienestar de la población a través de contribuir a la solución de los problemas públicos que la aquejan. El diseñar la mejor propuesta de solución a un problema público, materializada en una política o programa público, y al paso de un tiempo razonable conocer los resultados de dicha intervención parece un proceder habitual en las administraciones públicas. Sin embargo, los resultados no siempre han sido los deseados, los problemas levemente disminuyen, hay poca evidencia sobre el cambio de vida en la población respecto de su situación inicial y los recursos económicos destinados a las políticas y programas apenas si demuestran su eficacia. Desde inicios de este siglo, el uso eficiente de los recursos y el logro de los resultados en las intervenciones públicas se ha convertido en una constante en el discurso político. Acompañado de ello, en menor medida, también lo ha sido el mejorar las acciones públicas y orientarlas al logro de los objetivos propuestos.

Dentro de una gestión y presupuesto basado en resultados, la evaluación ha provisto de metodología e información a dichas reformas administrativas. En una orientación más de política pública, la evaluación ha brindado información sobre el funcionamiento del programa e identificado áreas de oportunidad para su mejorar. Cualquiera que sea la orientación que se le dé a la evaluación, ésta siempre orienta la toma de decisiones, ya sea para asignar el presupuesto o para rediseñar o modificar los programas. El lograr que la evaluación cumpla con su función de proveer información sólida que apoye y sustente la toma de decisiones y que los gobiernos usen esa información no ha sido una labor sencilla. Además de realizar evaluaciones de manera periódica al interior de las administraciones públicas, estas necesitan ofrecer información útil para los tomadores de decisiones u operadores de los programas, difundir de manera adecuada sus resultados, fomentar su uso a través de mecanismos formales y generar un acuerdo entre las partes involucradas respecto de lo que será útil y realizable. El hacer posible estas acciones requiere de un mandato normativo, que en inicio obligue a los gobiernos a evaluar y a utilizar la información generada por las evaluaciones, pero que también genere estrategias que a pesar de los cambios de gobierno le den continuidad y sostenibilidad



a la práctica evaluativa, convirtiéndose en un trabajo natural al interior de los gobiernos. Aprovechando su potencial instrumental, pero también el aprendizaje que produce. Esto es lo que entendemos por institucionalización de la evaluación.

En este sentido, institucionalizar la evaluación conlleva, por una parte, realizar las reformas normativas (federales y generales) que incentiven, obliguen y faciliten la realización de evaluaciones; indicando funciones, plazos, metodologías, contratación, difusión y usos de la información. Por otra parte, implica la creación de organismos y unidades que coordinen y desarrollen la actividad evaluativa. A ellos corresponde decidir las acciones públicas a evaluarse, planear las evaluaciones, elaborar los términos de referencia que guíen el trabajo y realización de evaluaciones, diseñar metodologías de evaluación, impulsar la difusión de las evaluaciones y diseñar mecanismos que fomenten el uso de la información generada.

En Hidalgo, a partir de 2012 la evaluación ha sido impulsada e institucionalizada como una práctica periódica a raíz de la Gestión y del Presupuesto basado en Resultados. El propósito de la evaluación ha sido informar sobre los resultados de los programas presupuestarios y hacer uso eficiente de los recursos públicos. La Constitución Política del Estado de Hidalgo, en su artículo 108 incluye un apartado sobre el ejercicio de la evaluación y rendición de cuentas, refiriendo al uso eficaz, eficiente y con economía de los recursos ejercidos por las dependencias. En 2014 se creó la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo, que sustituyó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Hidalgo. La nueva ley dio el contexto normativo para la implementación del PbR, el Sistema de Evaluación al Desempeño y la práctica evaluativa en Hidalgo. En ese mismo año, se expidieron los Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño que de manera más precisa sistematizan la función y práctica evaluativa. Los Lineamientos conciben a la evaluación como el análisis sistemático y objetivo de las políticas estatales, programas y proyectos que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados y sostenibilidad. Se estipula que cada año se llevarán a cabo evaluaciones a intervenciones públicas, establecidas en el Plan Anual de Evaluación. Los tipos de evaluaciones a realizarse por evaluadores externos son: 1) de consistencia y resultados, 2) de indicadores, 3) de procesos, 4) de impacto, 5) específica y 6) estratégica. Se pretende que los resultados de estas evaluaciones formen parte del proceso de planeación y presupuestación.

Para coordinar la práctica evaluativa se creó la Unidad Técnica de Evaluación para el Desempeño (UTED), dependiente de la Secretaría de Finanzas Públicas, quien aunado a las funciones antes mencionadas de los organismos rectores en evaluación, da seguimiento a las acciones establecidas para cumplir las recomendaciones de mejora derivadas de las evaluaciones externas.

## 2. Mecanismos diseñados e implementados para fomentar el uso de las evaluaciones

Impulsar la efectiva toma de decisiones basada en evidencia y en información fiable

al interior de los gobiernos ha sido un reto que pasa por el diseño e implementación de mecanismos que vinculen los resultados obtenidos de las evaluaciones con las acciones al interior de las administraciones públicas, así como el cumplimiento de las recomendaciones que contribuyan a la mejora de las intervenciones públicas. A pesar del considerable número de evaluaciones realizadas y de la potencialidad de la información obtenida, su uso e implementación de sus recomendaciones es aún un tema pendiente. Pareciera que las evaluaciones se han convertido en un mero requisito burocrático que poco influye en la mejora de los programas y de las organizaciones.

Habitualmente, pensar en el uso de las evaluaciones es asumir que sus resultados alimenten la toma de decisiones, que se realicen acciones o cambios inmediatos durante el proceso de la intervención pública evaluada. Esto es lo que la literatura llama uso instrumental. No obstante, la evaluación también tiene un uso que se refleja en nuestra percepción y entendimiento de ciertos problemas públicos, sobre cómo el gobierno los aborda; generando nuevo conocimiento a partir de las evaluaciones, mismo que no se hubiera adquirido si la evaluación no se realizaba. La literatura llama a este uso conceptual.

Con un marco normativo en Hidalgo que obliga a realizar evaluaciones externas anualmente y, con una dependencia que coordina el proceso de evaluación y da seguimiento a las recomendaciones emitidas por las evaluaciones, y a seis años de la realización periódica de evaluaciones es importante saber qué acciones emprende el estado de Hidalgo para fomentar y garantizar la utilidad de las evaluaciones, principalmente a través del cumplimiento de las recomendaciones. Y si estas acciones van encaminadas también a que la evaluación se convierta en una actividad cotidiana al interior de las administraciones públicas.

Los Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño, en su artículo 28, contemplan que los informes de evaluación incorporen un apartado con las recomendaciones a cada uno de los temas analizados. Es importante que la normatividad sea explícita en eso, sobre todo cuando la formación de evaluadores no es abundante y en ocasiones se desconocen las actividades elementales en un trabajo de evaluación. Tan importante como incluir recomendaciones en las evaluaciones, lo es que estas sean públicas y se difundan entre quienes harán uso de los resultados. Al respecto, la normatividad establece que los resultados de las evaluaciones se den a conocer a través del sitio Web de la Secretaría de Finanzas Públicas en el apartado destinado al PbR y al Sistema Estatal de Evaluación al Desempeño (SEED). La normatividad también es clara y explícita en que los entes públicos deberán atender los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de las evaluaciones, sin embargo, no hay referencia alguna a sanciones en caso de incumplimiento o a incentivos para fomentar su cumplimiento.

Para garantizar la realización de los ASM, se contempla la elaboración de un Plan de Trabajo por parte de las dependencias involucradas en la operación de la intervención pública evaluada. Este Plan de Trabajo deberá ser elaborado en un plazo de 20 días hábiles después de haber recibido los resultados de las evaluaciones y deberá incluir (art. 26):

1. Desglose pormenorizado de las actividades a mejorar;
2. Calendarización;
3. Instancias responsables de la elaboración de las actividades; y
4. Firma del titular del ente público, del coordinador de evaluación y del responsable de la operación del programa.

La elaboración del Plan de Trabajo implica una reunión entre el personal de la UTED y las dependencias involucradas en el cumplimiento de las recomendaciones derivadas de la evaluación externa. Por parte de las dependencias asisten los responsables del programa (desde directores hasta jefes de departamento), responsable del área de evaluación y responsables del área de información. Personal de la UTED resalta la importancia y compromiso por atender los ASM en marco del PbR, enfatizando el fundamento legal de su realización. De estas reuniones, las partes involucradas se comprometen en la elaboración del Plan de Trabajo para cumplir con los ASM. Cuando la intervención evaluada es un programa que no implica variedad de actores en su realización, el acuerdo por definir las acciones a realizar es relativamente sencillo. El conflicto surge cuando son varias las dependencias involucradas en la atención a los ASM y al acuerdo de quién coordinará la realización del Plan de Trabajo. Sin embargo, en todos los casos hay disponibilidad para trabajar de forma coordinada y cumplir con los ASM.

A partir de 2017 se tiene registro de la elaboración de Documentos de Posicionamiento Institucional. En estos, las dependencias establecen las recomendaciones que se comprometerán a realizar y cuáles, a su punto de vista, no son susceptibles de ser realizadas, justificando la razón por la cual rechazan dicha recomendación. De manera más precisa, el oficio de posicionamiento incluye:

1. Nombre de la acción evaluada, tipo de evaluación, fecha
2. Comentarios generales (asumen el conocimiento de los resultados de la evaluación, los beneficios que una evaluación tiene para los programas públicos, lo que las observaciones de evaluadores externos puede aportar al programa, el señalamiento de que la evaluación se realizó bajo los TdR de la UTED y del PAE, así como el compromiso general de la/s dependencia/s de cumplir con los ASM)
3. Comentarios específicos (posición y compromiso o no respecto de las recomendaciones emitidas y/o aceptadas)
4. Fuentes de información utilizadas para la elaboración del posicionamiento
5. Datos de las unidades y responsables que participaron en la elaboración del posicionamiento (nombre, nombramiento, unidad administrativa, unidad responsable y firma)

En 2020 se incorporaron nuevos apartados a este documento. Sobresale el poder emitir un comentario sobre el proceso de evaluación e instancias participantes; sobre la calidad del informe final de evaluación; y si recomendaría a la instancia evaluadora y al equipo evaluador para realizar otras evaluaciones (la escala es de 1 a 5 donde 5 es absolutamente recomendable).

Una vez acordadas las recomendaciones del evaluador externo que se convertirán en ASM, se elabora el Plan de Trabajo. Este incluye el área responsable de su cumplimiento,

el tipo de evaluación, el fondo o programa evaluado, la descripción del ASM, el resultado o producto esperado, el tipo de ASM (específico, institucional, interinstitucionales e intergubernamental), la prioridad, la fecha límite para su cumplimiento, el porcentaje de atención esperado en cuanto a su cumplimiento y el enlace para consultar el avance en su realización. Aunado a las Reuniones para elaborar el Plan de Trabajo, al Documento de Posicionamiento Institucional y al Plan de Trabajo, también se cuenta con un Informe Final de Atención de los ASM por evaluación realizada. Su objetivo es informar el avance en el cumplimiento de los ASM. Este incluye<sup>1</sup> el compromiso de las dependencias involucradas, las recomendaciones realizadas por el evaluador externo y las acciones que se han estado desarrollando y las que se tiene programado realizar para cumplir con la recomendación.

### 3. Análisis de las recomendaciones emitidas por los evaluadores externos y el posicionamiento de las dependencias

La normatividad y la práctica de la evaluación en Hidalgo han establecido mecanismos para fomentar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los evaluadores externos. Sin embargo, un aspecto importante a considerar y analizar es el tipo de recomendaciones emitidas y las razones de las dependencias para aceptar o no su cumplimiento, lo que impactará en la posible mejora de las intervenciones públicas evaluadas. A continuación, hacemos un análisis sobre las recomendaciones emitidas por los evaluadores externos, que posteriormente formarán parte de los acuerdos de las dependencias para cumplir o no con dichas acciones. Ponemos énfasis en las recomendaciones más recurrentes y en las razones por las cuales las dependencias deciden aceptar o no algunas de ellas. A partir de eso, podemos dar elementos para concluir si las recomendaciones son susceptibles de ser útiles a los tomadores de decisiones y operadores de los programas, si están orientadas a la mejora de las intervenciones públicas y si son sustantivas o sólo son cambios superficiales que no impactan en el programa y en reducir el problema que pretende resolver.

De 2014 al 2020 se han realizado 54 evaluaciones externas, entre ellas se han realizado de diseño, consistencia y resultados, específicas de desempeño, estratégicas de desempeño, e indicadores de desempeño. La tabla 1 muestra el número y tipo de evaluaciones realizadas por año. En seis años de evaluaciones en el estado de Hidalgo, se han emitido poco más de 300 recomendaciones por parte de los evaluadores externos, que se han traducido en poco más de 151 ASM.

**Tabla 1. Total y tipos de evaluaciones externas realizadas en Hidalgo**

Año	Evaluaciones	Tipo
2014	7	5 Consistencia y Resultados
		2 Estratégicas de Desempeño

<sup>1</sup> En el sitio web del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Hidalgo solo hay un informe disponible, el Informe Final de los Aspectos Susceptibles de Mejora de la Evaluación al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública FASP 2019, elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo. Ese documento se tomó como referencia para esta información.

2015	7	4 Específicas de Desempeño
		2 Consistencia y Resultados
		1 Diseño
2016	9	8 Específicas de Desempeño
		1 Consistencia y Resultados
2017	7	5 Específicas de Desempeño
		2 Consistencia y Resultados
2018	7	4 Específicas de Desempeño
		3 Diseño
2019	9	8 Específicas de Desempeño
		1 Consistencia y Resultados
2020	8	3 Específicas
		2 Específicas de Desempeño
		2 Consistencia y Resultados
		1 Indicadores de Desempeño
<b>Total</b>	<b>54</b>	

Fuente: Elaboración propia

Las recomendaciones de la evaluaciones Específicas de Desempeño se enfocan mucho en el diseño y seguimiento de indicadores, en que midan los resultados e impacto (no limitarse a entregas de apoyo), en que puedan ser monitoreados de manera efectiva y registren en fichas con formato único los resultados alcanzados por año. La mayoría alude a definir y cuantificar la población potencial, objetivo y atendida, así como establecer sus métodos de cálculo. Otra recomendación recurrente es la elaboración o actualización de un diagnóstico que identifique el problema atendido y que a su vez justifique la existencia de la intervención pública. El uso de la metodología del marco lógico y la elaboración o estandarización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es constante.

Otra recomendación reiterada es la relacionada con el padrón de beneficiarios, que cuantifique y caracterice a la población atendida y dé seguimiento a la evolución en la cobertura. Las acciones relacionadas con los sistemas de información, ya sean presupuestales, bases de datos de la población atendida, beneficios otorgados, cumplimiento de metas, estandarización en los formatos de presentación son recomendadas. De igual forma se identifica recomendación recurrente con relación a la claridad, objetividad y metodología de cálculo en las metas programadas. Destacan las acciones referentes al diseño de mecanismos que den cuenta de la atención a los ASM y la necesidad de realizar otros tipos de evaluaciones que complementen a la ya realizada. Otras recomendaciones tienen que ver con la coordinación entre dependencias involucradas en la implementación de la acción pública, con la elaboración de Reglas de Operación, con la realización de ejercicios de planeación y con la creación de mecanismos que midan la satisfacción de la población beneficiaria.

Existen cuatro recomendaciones presentes en todas las evaluaciones de Consistencia y Resultados realizadas. La primera se refiere a la elaboración, o en su caso actualización,

de diagnósticos que identifiquen de manera precisa el problema (sus causas y efectos) y la población que atiende la intervención pública. Dado que en Hidalgo no existe aún un documento que homologue los diagnósticos para programas de nueva creación, los evaluadores sugieren que se tome como referencia el documento del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) “Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos”. La segunda tiene que ver con el diseño y aplicación de instrumentos para conocer y medir la satisfacción de la población beneficiaria. La tercera es la definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida, y la creación de un padrón único de beneficiarios, desagregado por sexo y condición socioeconómica. La cuarta se relaciona con los ajustes a la MIR y sus indicadores.

Adicionalmente hay recomendaciones recurrentes con relación a la cuantificación y factibilidad de las metas establecidas, y el establecimiento y actualización de sistemas informáticos y bases de datos que concentren la información de los beneficiarios y los gastos realizados. Otras recomendaciones tienen que ver con la especificación de criterios y mecanismos para la selección y entrega de proyectos; la elaboración de manuales de procedimiento y la realización de otros tipos de evaluaciones. Una recomendación que llamó la atención fue la de evaluar programas que cuenten con las características que le permitan ser objetos de evaluación.

Todas las evaluaciones de diseño recomiendan elaborar diagnósticos rigurosos que muestren las causas y efectos del problema a atender, así como definir y cuantificar la población potencial, objetivo y beneficiaria, esto implica contar con la metodología para su cálculo. También piden revisar la coherencia de los indicadores respecto del objetivo de los programas y establecer líneas base. Y que estos ajustes se reflejen en las Reglas de Operación. La evaluación Específica se centra en recomendar la elaboración de diagnósticos, definir y cuantificar las poblaciones potencial y objetivo, redefinir los indicadores de desempeño, elaborar bases de datos con información relevante sobre el programa y elaborar documentos para el programa como Reglas de Operación o Manuales de Procedimiento.

En las evaluaciones Estratégicas de Desempeño las recomendaciones se dirigen a realizar acciones de difusión del programa, mayor comunicación entre las dependencias involucradas y transparentar información sobre los proyectos.

En la evaluación de Indicadores de Desempeño, las recomendaciones se centran en la elaboración de un diagnóstico y una MIR; definir y cuantificar las poblaciones potencial y objetivo; establecer metas factibles; rediseñar indicadores; establecer una línea base; y elaborar un padrón de beneficiarios tomando como referencia los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios.

El posicionamiento de las dependencias respecto a las recomendaciones emitidas por los evaluadores externos es en general de aceptación y acuerdo. Generalmente son claros en señalar las recomendaciones que atenderán. Cuando existe alguna negativa a cumplir con la recomendación lo atribuyen a que el cumplimiento no depende de

ellos. Por ejemplo, cuando les piden realizar modificaciones en la MIR, las dependencias argumentan que estas ya están pre validadas y que sus actividades o indicadores están vinculados con los de los otros niveles o dependencias, por lo que no se pueden modificar tan fácilmente, y que eso implicaría modificar los acuerdos y coherencia con la dependencia de la que forman parte, sin embargo se comprometen a crear indicadores avalados por la UTED y que no afecten los ya validados en la MIR. Otro ejemplo es la decisión de realizar otros tipos de evaluaciones a la intervención pública, el argumento es que depende de la UTED la elaboración del PAE, y al respecto algunas dependencias piden considerar el grado de maduración de los programas para solicitar cierto tipo de evaluación. En otros casos, la negativa para cumplir la recomendación es que ya existe la acción o información solicitada. Algunas instancias reconocen la voluntad política para lograr algunas acciones.

En varios casos, las dependencias señalan el desconocimiento del equipo evaluador en el área/tema de la acción pública evaluada, ya que emite recomendaciones que no aplican a dicha naturaleza de intervención, o proponen realizar acciones que están fuera de sus facultades o control. Algunas dependencias realizan precisiones de forma, por ejemplo que la recomendación menciona programa, cuando lo evaluado es un Fondo. En 2020, las dependencias emitieron una valoración sobre el trabajo de los evaluadores y si los recomendarían para realizar otras evaluaciones. Salvo una evaluación cuyo trabajo fue totalmente satisfactorio, el resto fue valorado de indiferente. Esto significa que los informes de avance y final presentados, requirieron de constantes revisiones y observaciones por parte de la UTED, para lograr el producto final. La revisión de las recomendaciones externas muestra pocas recomendaciones centradas en el área que se evalúa, generalmente son sobre temas que aplican a cualquier programa público. En muchos casos, las recomendaciones son ambiguas, no hay claridad en la acción o actividad concreta que se sugiere realizar o mejorar. En ocasiones la propia redacción de la recomendación es poco sensible, por ejemplo, se encontró una que solicita “exigir información”.

#### 4. Recomendaciones orientadas a incrementar el uso de las evaluaciones

Las recomendaciones son el vínculo de la evaluación con su carácter práctico e instrumental. La literatura en evaluación sugiere (Cejudo, 2011; Urbanos, 2012):

- a) Hallazgos relevantes y pertinentes: Información que sea útil a los potenciales usuarios. Transformar esos hallazgos en recomendaciones claras y viables y después en acciones de mejora. Los hallazgos deben estar conectados con la lógica causal del programa (Cejudo, 2011).
- b) Comunicación constante y fluida entre evaluadores y usuarios potenciales de la evaluación.
- c) Participación en el proceso de evaluación de los usuarios potenciales de los resultados de las evaluaciones.
- d) Recomendaciones realizables y alcanzables por las unidades responsables de operar las intervenciones públicas.
- e) Comunicación sencilla y directa de los resultados para que sean entendidos por los destinatarios. Esto a través de canales efectivos de comunicación y difusión de las

evaluaciones al interior de las dependencias para que exista el intercambio y análisis de la información.

f) Resultados de las evaluaciones disponibles en el momento de la toma de decisiones o de rendición de cuentas. Es importante tener en cuenta los tiempos claves de los gobiernos (informes de gobierno, elecciones, ciclos presupuestarios, etc.).

## Conclusiones

El estado de Hidalgo ha logrado institucionalizar la evaluación a través de la creación de normatividad que la regule y de organismos que la coordinen. Esto ha supuesto la realización de evaluaciones externas anuales desde 2014 y la emisión de más de 300 recomendaciones. Dentro de los mecanismos que fomentan el uso de las evaluaciones, en Hidalgo se han identificado 1) reuniones para elaborar el Plan de Trabajo, 2) Documento de Posicionamiento Institucional, 3) Plan de Trabajo e 4) Informe Final de Atención de los ASM por evaluación realizada. Las reuniones entre el personal que solicita la evaluación y los involucrados en la implementación de los ASM así como los documentos de posicionamiento institucional muestran el esfuerzo por comunicar los resultados y llegar a acuerdos que hagan factible el uso de las evaluaciones y la mejora de las acciones públicas. Los Planes de trabajo son un empeño por homologar y sistematizar la información y acciones a realizarse, además de llevar un control en su avance y cumplimiento.

Respecto a las recomendaciones emitidas, independientemente del tipo de evaluación, todas coinciden en la ausencia y la necesidad de elementos básicos en el diseño de intervenciones públicas. La realización de diagnósticos que identifiquen el problema a atender, la cuantificación de la población, la elaboración de indicadores reales y factibles que den muestra del avance en el logro de resultados e impacto, la creación y actualización de bases de datos con información de los beneficiarios y del programa son recurrentes. También ha destacado la visión de realizar evaluaciones integrales a los programas, es decir, recomendar otros tipos de evaluaciones que complementen a la ya realizada. Otro punto a destacar es el aspecto técnico en las recomendaciones, relacionado con la ambigüedad en la redacción, la falta de claridad en la acción a realizar, el lenguaje poco sensible y el desconocimiento de la intervención evaluada y de las dinámicas y rutinas en las organizaciones públicas del estado. En este punto, continua el reto de convertir la información generada por las evaluaciones en conocimiento útil.

Las dependencias, en general, están de acuerdo con el cumplimiento de las recomendaciones. Su posicionamiento da cuenta de un cumplimiento normativo aún no interiorizado en el potencial que la evaluación y su información puede aportar al programa y a la organización. Se corre el riesgo de un cumplimiento burocrático y no de un ejercicio que fomente y haga sostenible la cultura y uso de las evaluaciones. A pesar de los esfuerzo por identificar y convocar a los actores involucrados en la implementación de las recomendaciones, a través de las reuniones y planes de trabajo, es deseable que esas reuniones se den desde el momento mismo del diseño de la evaluación y continúen durante todo el proceso. Esto contribuirá a un mayor aprendizaje y compromiso con las recomendaciones derivadas de la evaluación. El estado de Hidalgo está realizando



esfuerzos relevantes para el cumplimiento de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas, sin embargo aún hay retos y temas pendientes a atender.

## Bibliografía

- Cardozo, M. (Coord.) (2015). Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados. México: UAM-X - CESOP.
- Cejudo, G. (2011). De las recomendaciones a las acciones: El uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno en G. Cejudo y C. Maldonado (Eds.), De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del premio 2011 (pp. 11-28). CIDE-CLEAR.
- Congreso del Estado de Hidalgo. (1920, 01 de octubre). Constitución Política del Estado de Hidalgo. Periódico Oficial decreto no. 1108.
- Congreso del Estado de Hidalgo. (2014, 27 de octubre). Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo. Periódico Oficial decreto no. 201.
- Kaufmann, J.; Sanginés, M.; y García, M. (2015). Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño.
- Olvera, T. (2019). Avances y retos de la evaluación de políticas y programas públicos en Hidalgo, México. Revista Inclusiones, Vol. 6, octubre-diciembre, 72-94.
- Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Hidalgo. (2014, 03 de abril). Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño. Periódico Oficial Tomo CXLVII, no. 19.
- Secretaría de Finanzas Públicas. Sitio Web. <https://s-finanzas.hidalgo.gob.mx/pag/presupuestoBasadoResultados.html>
- Urbanos Garrido R. (2012). Evaluación de políticas públicas [Internet]. Madrid: Escuela Nacional de Sanidad.



## Los focos evaluativos más críticos de los programas sociales en Chile: un ejercicio de metaevaluación

Fernanda Castañeda-Zúñiga<sup>1</sup>, Brigitte Ortiz-Castro<sup>2</sup> y Cristian Fuentes-Tobar<sup>3</sup>

### Introducción

La presente ponencia pretende dar cuenta de algunos resultados preliminares en la experiencia de una investigación en curso sobre la evaluación de políticas sociales en Chile. Esta investigación se aboca por una parte al estudio de la evolución general de las 348 Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) llevadas a cabo en Chile entre los años 2000 y 2010, y, por otra parte, a un análisis específico de 155 de estas evaluaciones correspondientes a los programas sociales, con evaluación regular o deficiente de acuerdo a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Nuestro objetivo se centra en identificar los focos o dimensiones de evaluación que aparecen como críticos en la evaluación general de los programas sociales, cuestión que la sola consideración a las clasificaciones de desempeño proporcionadas por DIPRES a nuestro juicio no permite. En general, estudios que han entregado un panorama general de las evaluaciones en el país lo han hecho sólo resumiendo esta información. Nuestra estrategia de investigación en cambio ha sido la de un Análisis de Contenido Cuantitativo de las conclusiones de desempeño global y recomendaciones de los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones disponibles en el repositorio online de DIPRES.

### Sistema de Evaluación chileno

El sistema de evaluación chileno está compuesto, por una parte, por la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia, fundada en 2011. En esta institución se desarrolla la evaluación y el monitoreo de la oferta pública de programas sociales en la etapa de diseño (evaluación ex-ante de programas nuevos) y en la etapa de ejecución (monitoreo ex-dure). Los informes de estas evaluaciones y monitoreo se encuentran disponibles en el Banco Integrados de Programas Sociales (BIPS).

Por otra parte, el sistema de evaluación chileno también lo conforma el Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, fundado el año 2000. En esta institución se lleva a cabo la evaluación ex-ante y el monitoreo de programas no sociales y la evaluación ex-post de programas sociales y no sociales. A pesar de la fecha de su fundación, desde el año 1993 se comienza a diseñar un sistema piloto de evaluación de programas a partir de indicadores de desempeño y desde 1997 comienza la línea de evaluación ex-post de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Posteriormente, se han agregado a la evaluación ex-post las líneas de Evaluación de Impacto, Evaluación de Gasto Institucional, y Evaluación

<sup>1</sup> Licenciada en Sociología, Universidad de Chile, Integrante Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, orientado a la Decisión Pública, fernandacastaneda@ug.uchile.cl.

<sup>2</sup> Licenciada en Sociología, Universidad de Chile, Integrante Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, orientado a la Decisión Pública, brigitte.ortiz@ug.uchile.cl

<sup>3</sup> Licenciado en Sociología, Universidad de Chile, Integrante Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, orientado a la Decisión Pública, cristian.fuentes.t@ug.uchile.cl

Focalizada de Ámbito, las que en su conjunto pretenden retroalimentar a los actores involucrados en el ciclo presupuestario, con el objetivo de velar por la calidad del gasto público (DIPRES, 2015). Las evaluaciones realizadas en todas las líneas de evaluación expost se llevan a cabo a través de paneles de expertos externos a la DIPRES, los cuales son seleccionados a través de concursos públicos. En los últimos años se han realizado evaluaciones a través de equipos internos a la institución, pero con la colaboración y validación de profesionales externos con el fin de garantizar la independencia de las evaluaciones (DIPRES, 2020).

En esta investigación se pone foco en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales, por lo que es necesario caracterizar con mayor profundidad en qué consiste este instrumento. Como se señalará, la EPG es una evaluación realizada por paneles de expertos externos, a los cuales se les pide “evaluar la consistencia del diseño del programa, aspectos de su organización y gestión, y sus resultados a nivel de producto y de objetivos finales” (DIPRES, 2020, p.5), lo que se traduce en 4 ámbitos de evaluación: diseño, implementación, eficiencia y resultados. Se basa en la metodología de Matriz de Marco Lógico y en el análisis de información secundaria con la que cuenta la institución responsable del programa u otras fuentes de información. Lo anterior ha significado una limitación desde sus inicios al momento de desarrollar las evaluaciones y ha sido consignado como un desafío que el Sistema de Evaluación chileno debe superar, según algunas evaluaciones que el Sistema ha recibido (e.g., Banco Mundial, 2005).

Una vez que el panel de expertos entrega el informe de evaluación y el resumen ejecutivo, la DIPRES revisa los resultados y asigna a cada programa una clasificación de desempeño dependiendo de los juicios evaluativos entregados para cada ámbito que contempla la EPG. En base a estas categorías de desempeño, se establecen compromisos entre los programas evaluados que resultan con desempeño menor al nivel considerado bueno y la DIPRES.

En los últimos años estas clasificaciones de desempeño han sido utilizadas por algunas instituciones para generar síntesis de resultados de estas evaluaciones a partir de las cuales fundamentar la proposición de determinadas acciones de carácter presupuestario. Especialmente, y en el último año en el contexto de la pandemia sanitaria del COVID-19, estos estudios han mostrado una imagen general muy negativa en relación al desempeño de los programas sociales en Chile, buscando sostener la idea de un uso poco eficiente del gasto fiscal. Esta investigación pretende ir más allá de las clasificaciones de desempeño en esta evaluación, aprovechando la disponibilidad pública de registros administrativos de las evaluaciones realizadas por DIPRES, con objeto de rescatar a partir del trabajo realizado por los evaluadores los ámbitos más críticos en la evaluación de los programas con “bajos desempeños”, mismas falencias que muchas veces impiden, al mismo tiempo, continuar realizando evaluaciones de mayor calidad.

## Metodología

El estudio tiene como base el enfoque metodológico de la metaevaluación, concepto atribuido a Michael Scriven, cuyo origen y desarrollo se encuentra en el campo de la

investigación educativa (Cardozo, 2006; Rosas y Sánchez, 2017). Ésta se puede entender de forma sencilla como la evaluación de las evaluaciones (Díaz, 2001), en este caso, de programas y proyectos sociales. Sin embargo, diversas definiciones se han dado a la metaevaluación, las que se pueden resumir como “una revisión sistemática de evaluaciones para determinar la calidad de sus procesos y descubrimientos” (Cooksy y Caracelli, 2005, p.31). De forma complementaria, se ha señalado que la metaevaluación implica tanto una revisión sistemática de las evaluaciones realizadas con el fin de sintetizar el contenido práctico y sus resultados, así como también el análisis de los factores sociales y políticos que permitan dar cuenta del proceso de evaluación en tanto proceso social complejo (Cardozo, 2006; Díaz, 2001).

En un contexto social como el que actualmente atraviesa Chile, comenzar a contar con metaevaluaciones alrededor de la evaluación de políticas públicas resulta de mucha significación, toda vez que este tipo de análisis “(...) sólo tiene sentido en una sociedad abierta a la libre expresión de los ciudadanos sobre la acción gubernamental, permitiendo una pluralidad de análisis” (Nioche citado en Cardozo, 2006, p.130). En específico, la presente investigación ha considerado un análisis estadístico descriptivo de las principales tendencias de las evaluaciones de la línea EPG en el período que transcurre entre 2000 y 2020, y, de otra parte, un Análisis de Contenido Cuantitativo de los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones EPG de los programas sociales calificados con desempeño distinto a “buen desempeño”.

El estudio consideró la construcción de un instrumento de codificación en base a las dimensiones que se evalúa en el marco de las EPG (i.e., diseño, implementación, eficiencia y resultados), agregando una dimensión crítica de disponibilidad de información en cada una de las dimensiones que permitiera representar la dificultad que esta falencia significa para los paneles expertos emitir juicios evaluativos con la información disponible por los programas.

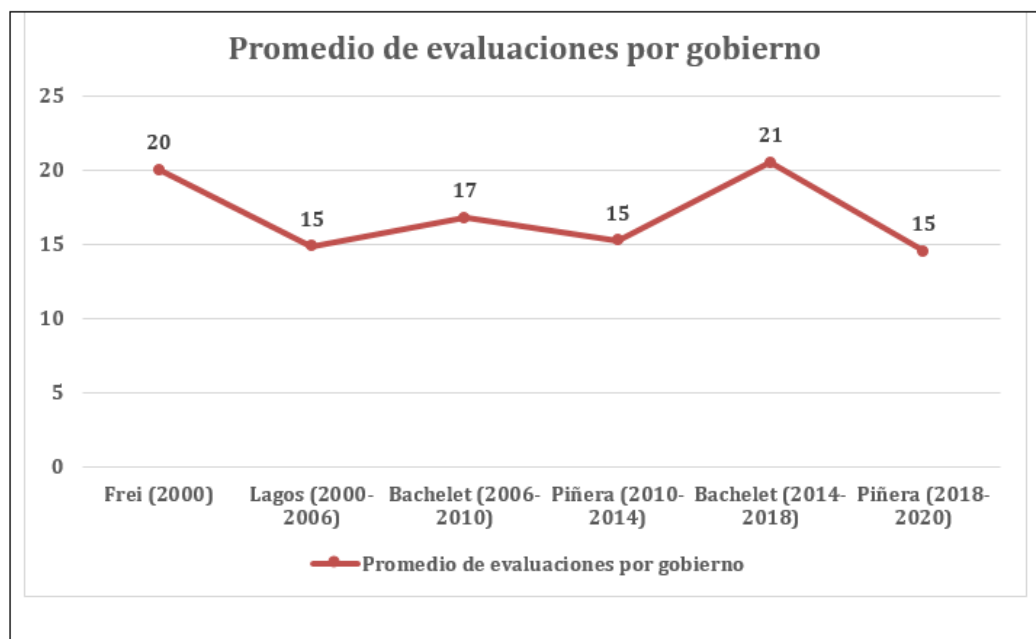
En la literatura se reconoce la distinción entre dos tipos de metaevaluación: una de carácter formativa, cuyo propósito es apoyar a los evaluadores a planear, conducir, poner en marcha y analizar los reportes de sus evaluaciones; y una de carácter sumativa, cuyo propósito es dar acceso de los logros y debilidades de las evaluaciones al público (Rosas y Sánchez, 2017). Esta investigación metaevaluativa se enmarca en el segundo tipo, ya que pretende mostrar al público los resultados que arroja una revisión sistemática de las evaluaciones realizadas por DIPRES.

## Hallazgos preliminares

Para comenzar se presentarán algunos análisis estadísticos descriptivos generales respecto de las 348 evaluaciones de programas gubernamentales que se realizaron entre los años 2000 y 2020 por gobierno. Cabe advertir que en la atribución de una evaluación a cada gobierno se consideró que la evaluación de un programa se planifica el año anterior al año en que se ejecuta la evaluación, por lo que a continuación queda establecido que los gobiernos (y respectivos años) que intervienen en el período 2000-2020 los conforman: Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle

Bachelet (2006-2010), Sebastián Piñera (2010-2014), Michelle Bachelet (2014-2018) y Sebastián Piñera (2018-2020). Cabe mencionar además que los gobiernos de Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet representan a una coalición de centroizquierda en Chile (“Concertación de Partidos por la Democracia/Nueva Mayoría”), mientras que los gobiernos de Sebastián Piñera a una coalición de derecha (“Alianza por Chile/Chile Vamos”). Por último, ya que estos gobiernos tuvieron distinta duración, el estudio optó por el análisis promedio de evaluaciones por gobierno para hacer comparables los resultados de cada período.

**Gráfico 1. Promedio de evaluaciones anuales por gobierno.**



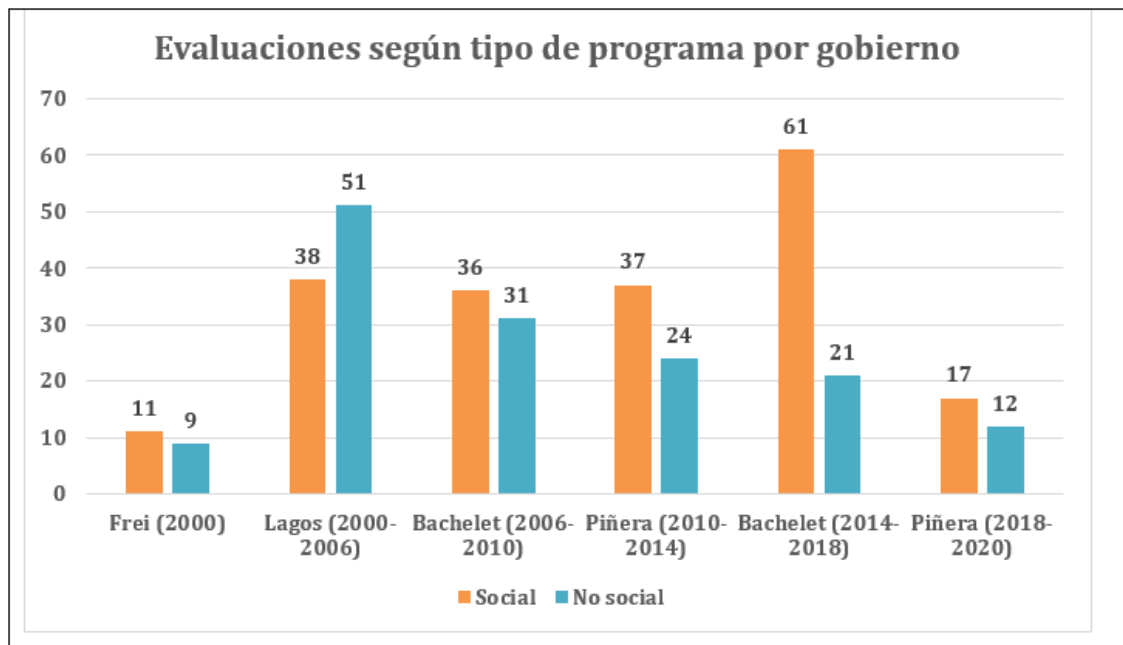
Fuente: elaboración propia.

El Gráfico 1 permite dar cuenta que no se observa una tendencia ascendente o descendente clara en el número de evaluaciones, sino ciclos de auges y caídas en torno al promedio de 17 evaluaciones por año. Al analizar por períodos gubernamentales el estudio muestra que el promedio de evaluaciones por año es igual o se encuentra por sobre la media en los períodos de Eduardo Frei, el primer y el segundo gobierno de Michelle Bachelet (con 20, 17 y 21 evaluaciones promedio por año); mientras tanto los gobiernos de Lagos y el primer y el segundo gobierno de Sebastián Piñera presentan un promedio de evaluaciones por año de 15. El aumento del número de evaluaciones en esos períodos sugiere una mayor preocupación o interés en contar con evidencia para la toma de decisiones.

En cuanto al tipo de programas evaluados el Gráfico 2 arroja que fue el gobierno de Ricardo Lagos el que puso mayor interés en los programas no sociales, y, por otro lado, que desde el primer gobierno de Michelle Bachelet esta tendencia habría cambiado, poniéndose mayor énfasis en la evaluación de programas sociales, sobre todo a partir de su segundo gobierno, donde el número de programas sociales alcanzó los 61 programas (un 74% del total de evaluaciones).

En el actual período de gobierno de Sebastián Piñera esa brecha disminuye, junto con el total de evaluaciones realizadas en promedio.

**Gráfico 2. Cantidad de evaluaciones según tipo de programa por gobierno.**



Fuente: elaboración propia.

Este análisis resulta interesante, porque algunos estudios (Sepúlveda, 2019) ya han demostrado una desarticulación de los actores institucionales en la evaluación, por ejemplo, la distancia entre el Congreso y la labor de DIPRES, ya sea en la falta de trabajo en conjunto en la selección de los programas a evaluar año a año o en la crítica de algunos parlamentarios a la metodología y el enfoque evaluativo de DIPRES. En ese sentido, las EPG podrían solamente reflejar el interés y las prioridades de cada gobierno.

**Figura 1. Nube de palabras focos evaluativos más críticos de las EPG en base a porcentajes.**



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, una nube de palabras (Figura 1), basada en porcentajes construida a partir del análisis de 155 evaluaciones de programas sociales que tuvieron una evaluación de

desempeño regular o insuficiente, da cuenta que los focos evaluativos más críticos a nivel global, lo conforman los problemas centrados, por un lado, en la falta de información a nivel de resultados, y, por otro, los relacionados al diseño.

En este sentido, se puede evidenciar que 9 de cada 10 programas evaluados presentan evaluaciones que hacen mención a la falta de información sobre los resultados intermedios y finales lo que aparece asociado a su vez a otros elementos críticos a nivel de resultados, que tienen que ver con la falta de seguimiento y evaluación en los programas, la falta de instrumentos de registro, sistemas de información y bases de datos, así como la ausencia de cuantificación de indicadores y metas.

Así también, 8 de cada 10 programas evaluados muestran deficiencias a nivel de diseño. En este caso los elementos críticos asociados a este resultado son los problemas en la focalización de los programas, y falencias en la Matriz de Marco Lógico, ya sea en la coherencia de los componentes y actividades con los objetivos del programa, como también en la deficiencia del diseño de indicadores, metas, fuentes de verificación o en la formulación de supuestos.

Finalmente, otro problema recurrente que afecta a más del 50% de los programas lo constituye la falta de coordinación institucional. Esta necesidad de trabajo en conjunto entre instituciones emerge tanto de la necesidad de cruce de información entre organismos y programas afines, como de estrategias más integrales para el abordaje de problemas sociales de mayor complejidad.

## Reflexiones finales

Nuestros hallazgos sugieren falencias sobre todo a nivel de diseño de los programas y de verificación de resultados. En diseño, relacionado a la matriz de Marco Lógico y focalización, mientras que, en resultados relacionado a la falta de registros, sistemas de información y bases de datos.

A propósito del diseño, las evaluaciones tendrían que enfocarse más en la focalización, definición de componentes y actividades respecto a los objetivos de los programas, y la definición de indicadores y metas. Con respecto a las falencias para dar cuenta de los resultados, se sugiere incorporar la necesidad de la modernización en la gestión de datos, mejorando tanto la producción como la sistematización de la información. Estas recomendaciones son de suma importancia sobre todo en un contexto donde se ha incrementado el interés por la evaluación de resultados e investigaciones más complejas como las evaluaciones de impacto.

La coordinación institucional es un foco evaluativo que también destaca entre los más críticos en nuestra evaluación. Distintos evaluadores de programas han recomendado una mayor vinculación sectorial para el mejor y mayor aprovechamiento de la información existente (bases de datos, evaluaciones previas de programas similares o con similar población objetivo). Por otra parte, se plantea la necesidad de abordar los problemas sociales más complejos de forma intersectorial.



Otra de nuestras conclusiones sugiere, y de acuerdo a nuestros resultados, que las mayores falencias de los programas sociales no están relacionadas directamente con una mala ejecución, pues sólo un 37% de los programas presentan falencias asociadas a este ítem.

Por otro lado, y como se ha señalado en estudios anteriores (Peroni & Páez, 2019), muchas veces las recomendaciones de los evaluadores no pueden ser tomadas en cuenta, porque escapan a las posibilidades de los ejecutores, ya sea porque tienen que ver con problemas más estructurales como el volumen de presupuesto que requieren, o porque se ven condicionadas o sujetas por leyes o decretos.

Por último, parece relevante cuestionar la perspectiva centrada en el desempeño y la búsqueda de, como han señalado otras investigadoras e investigadores, una suerte de “castigo presupuestario” a los programas con “bajo desempeño”, ya que el problema de la falta de información que ha sido relevado por los evaluadores en la mayor parte de sus evaluaciones constituye un obstáculo muy grande para la evaluación final y general de los programas con desempeño regular o deficiente, lo que hace posible cuestionarse acerca de que estos programas realmente presenten problemas en su eficacia y/o su eficiencia. En específico, los programas sociales representan una atención directa a problemáticas de gran relevancia social, por lo que recuperar un enfoque formativo de la evaluación se hace indispensable. A nuestro juicio, las EPG tienen la potencia de identificar todos los elementos de mejora de un programa, por lo que impulsar un mayor y mejor uso y aprovechamiento de esta herramienta conforma una buena manera de mejorar la calidad de la formulación, ejecución y evaluación de los programas sociales en Chile.

## Bibliografía

- Banco Mundial. (2005). Chile: estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de Programas, Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno. Resumen Ejecutivo. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.
- Cardozo, M. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Cooksy, L. J., y Caracelli, V. J. (2005). Quality, context, and use: Issues in achieving the goals of metaevaluation. *American Journal of Evaluation*, 26(1), 31-42.
- Díaz, L. F. (2001). La metaevaluación y su método. *Revista de Ciencias Sociales*, 2(93), 171-192.
- DIPRES. (2015). Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías. División de Control de Gestión. Santiago de Chile.
- DIPRES. (2020). Resultados evaluaciones 2020. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile.
- Peroni, A., y Páez, K. (2019). La evaluación en medio del presupuesto y la institución. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires
- Rosas, J., y Sánchez, A. (2017). La evaluación de las políticas públicas en Jalisco. Una aproximación desde la metaevaluación. *Política y cultura*, (47), 201-223.
- Sepúlveda, N. (2019). ¿Quién se preocupa por el Gasto Fiscal? Fundación Observatorio Fiscal. Disponible en: [https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/Reportaje\\_Evaluacion\\_Gasto\\_2019.pdf](https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/Reportaje_Evaluacion_Gasto_2019.pdf)

## MESA 10

### Uso y aplicación de tecnologías en los sistemas de monitoreo y evaluación

## Sistema de Georreferenciación de la Política Social en Oaxaca (S-GPS), evidencia para la planeación estratégica local

Juan Pablo Morales García\*

### Introducción

A más de una década de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en nuestro país, en la que uno de sus objetivos se refiere al establecimiento de mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, la entidad oaxaqueña a través de las instancias estatales encargadas del monitoreo y evaluación de las políticas públicas, han realizado lo propio para atender de forma sustancial los mandatos federales que conduzcan a la construcción de un sistema evaluativo sólido, robusto y basado en la evidencia.

A diferencia de otras entidades en el país, Oaxaca presenta características que tienen un nivel de dificultad superior a lo regular en la concentración y generación de su información sociodemográfica. Lo mismo para la información que deriva del ejercicio del gasto y la ejecución de los programas y acciones estatales, son 570 municipios y más de 13 mil localidades que generan información al respecto; sin embargo, la tarea ha sido diseñar, desarrollar e implementar los procedimientos y herramientas que faciliten y promuevan el manejo adecuado de la información y los datos que se generan.

Una de las principales necesidades que se ha buscado satisfacer y ha llevado a la generación y construcción de mejores prácticas de monitoreo y evaluación, es la obtención de información veraz, oportuna y objetiva que permita la focalización del gasto. Oaxaca es una entidad federativa, que en el contexto nacional mexicano se ubica entre las tres posiciones de mayor concentración de la pobreza en su territorio, representada por el 66.4% de su población; es decir, más de 2.7 millones de personas. Además de alcanzar el 23.3% de la población en una situación de pobreza extrema, es decir, alrededor de 951 mil personas (Medición de Pobreza 2008-2018, Oaxaca, CONEVAL). Asemajándose en términos de marginación y desarrollo humano similar a algunos países de África, aunado al hecho de que su presupuesto asignado para la ejecución de los programas sociales de acuerdo al Presupuesto de Egresos del Estado no rebasa los 650 millones de pesos en los últimos tres años. Por ello, resulta necesario promover la creación de instrumentos que permitan un uso efectivo del recurso público y que además, a partir del ejercicio del mismo se genere la evidencia que identifique a la población beneficiada y el destino final de los recursos ejecutados, contribuyendo al cumplimiento de metas de impacto estratégico, en correspondencia a las estrategias que para ello se han diseñado por parte del Ejecutivo Estatal a través de sus instancias de planeación y normativas en materia de desarrollo social, como es el caso de la Secretaría de Bienestar del Estado de Oaxaca (SEBIEN).

En este sentido, la SEBIEN, conforme a sus atribuciones en materia de desarrollo social

\* Maestro en Administración Pública con especialidad en Desarrollo Económico y Político por la Universidad de Columbia en la Ciudad de Nueva York, Titular de la Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (COPEVAL), [juan.morales@oaxaca.gob.mx](mailto:juan.morales@oaxaca.gob.mx)

señaladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, y en particular la de “promover el seguimiento y la evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes en materia de desarrollo social, que incidan en la erradicación de la pobreza, el bienestar de la población y el desarrollo humano, a través del organismo responsable del monitoreo y evaluación de la política gubernamental social” (Artículo 42, fracción IV). En este caso, la Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (COPEVAL), organismo desconcentrado de dicha Secretaría de Estado, orientaron los esfuerzos al diseño y creación de un sistema de seguimiento y monitoreo haciendo uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), consolidando una plataforma digital denominada Sistema de Georreferenciación de la Política Social en Oaxaca (S-GPS).

El S-GPS representa un conjunto de mecanismos de mejora en la política pública, ya que la coordinación interinstitucional, el fortalecimiento al marco normativo de la política social y el desarrollo de herramientas informáticas, representan medios para obtener como resultado una plataforma digital sostenible que permite su evolución en el tiempo y a su vez un archivo histórico digital. Esta práctica representa una oportunidad para involucrar a todos los actores en la política pública en los distintos niveles de gobierno, haciendo posible que la aplicación de la herramienta pueda extenderse a los gobiernos municipales con el propósito de fortalecer sus procesos de gestión y monitoreo, así como el desarrollo de una política social estatal de manera integral.

Cabe destacar de forma satisfactoria, que la presente iniciativa en el año 2020, le permitió al Gobierno del Estado de Oaxaca, a través de la SEBIEN y la COPEVAL, recibir el reconocimiento a nivel nacional de Prácticas exitosas de Gobierno Abierto 2020, por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), por la implementación del “Sistema de Georreferenciación de la Política Social en Oaxaca” (S-GPS).

## Origen de la iniciativa: Generación de Evidencia a partir de los resultados.

Dada la contextualización que da origen al desarrollo de la iniciativa como una práctica innovadora, se llevó a cabo un análisis e identificación de aquellos elementos que pudieran ser mejorados o creados para fortalecer y atender dos aspectos fundamentales: la transparencia y la evidencia. A pesar de que ambos se venían atendiendo con los primeros esfuerzos por publicar de forma sencilla los padrones de beneficiarias y beneficiarios de los programas sociales que operaban al inicio de la presente administración de gobierno, se observó que hacía falta incrementar la calidad, especificidad y acceso fácil a la información proporcionada, cuidando en todo momento la protección a los datos personales, tal como lo señala la normatividad en la materia.

Por ello era necesario desarrollar un Sistema de Información innovador que nos permitiera abordar cuatro elementos primordiales:

1. Identificar el destino final de los recursos y vigilar que su aplicación por parte de las dependencias y organismos ejecutores de gasto se realice de forma focalizada en

atención a las estrategias de política social.

2. Obtener evidencia para la planificación estratégica sobre las municipalidades o municipios con mayores índices de pobreza extrema, así como tener elementos para una evaluación y monitoreo respecto a la distribución de recursos de los programas y acciones sociales de manera georreferencial.

3. Proporcionar a la ciudadanía un espacio donde pudiera conocer los programas y acciones del Gobierno local, su implementación, sus objetivos, su alineación con estrategias y planes estatales, nacionales e internacionales, así como a los derechos sociales.

4. Establecer un canal de comunicación y proximidad con la administración pública donde pudieran interactuar con los enlaces directos del propio Gobierno para su atención inmediata respecto al acceso y aplicación de los programas y acciones, que llevara a la promoción y ejercicio de un Gobierno Abierto.

**Figura 1. Elementos de origen del S-GPS**



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte y como fundamento para el desarrollo del proyecto, se revisaron los resultados de los diagnósticos realizados a la entidad para medir los niveles de avance en la implementación del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) que realiza la SHCP con fundamento en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En particular, se revisó la categoría de Programación, los cuales han demostrado que se ha ido avanzando en lo concerniente al tema de los padrones de beneficiarios, notando que hacía falta consolidar una herramienta que sirviera de elemento valorativo para dar cuenta de la implementación y de igual forma ir construyendo la información y evidencia para las evaluaciones de impacto.

Finalmente, la motivación que origina el desarrollo de esta práctica innovadora, obedece a que la política social instrumentada por el Gobierno del Estado de Oaxaca hasta el año 2016, carecía de algún tipo de registro, sistema, plataforma digital, reglamentación,

mecanismo o proceso sobre los que se produjera información relevante y actualizada para la planificación de nuevos programas, así como el desarrollo, seguimiento y monitoreo de los programas puestos en marcha y en su conjunto de la política social. Por ello, el Sistema de Georreferenciación de la Política Social en Oaxaca (S-GPS), se convirtió en una herramienta de información social y evidencia que desencadena la creación de estrategias para la planeación estratégica en la aplicación de los recursos del gobierno en materia de combate a la pobreza y el fortalecimiento de una cultura de evaluación de los resultados. De esta manera, la COPEVAL como organismo público dentro del sector de desarrollo social, y acorde a sus objetivos de creación como lo es el fortalecimiento en el diseño, monitoreo y evaluación de la Política Social, consiguió que mediante la integración y análisis de información en coordinación y alianza con las entidades y dependencias de la administración pública de los distintos niveles de gobierno, el sector académico y de la sociedad en general, se lograra la construcción de una plataforma digital de georreferenciación vía web que consolidara toda la información y estadística en materia de Desarrollo Social.

## Del diseño a la implementación: Creación del S-GPS

En torno a la implementación de las políticas públicas, tal como lo mencionan Carmen Pardo y Cejudo (Implementación de Políticas Públicas, CIDE, 2018), se requiere de la definición precisa de objetivos y beneficiarios asegurando que “no se puede pedir que se atienda un número indeterminado de propósitos y poblaciones, una congruencia entre intenciones y resultados”, he ahí la importancia del desarrollo de Sistemas de Información para la planificación eficaz y la evaluación orientada a resultados que permitan una definición precisa de objetivos y resultados, pero sobre todo, una evaluación pública sobre su funcionamiento.

Con la finalidad de desarrollar Sistemas de Información para la planificación y la evaluación orientada a resultados que permitiera una definición precisa de objetivos, pero sobre todo una evaluación pública sobre su funcionamiento, se determinó en primera instancia fortalecer el marco normativo en torno a la concentración de datos sociales, para lo cual se formularon los Lineamientos Generales para la Integración y Administración del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Oaxaca, emitidos por la Secretaría de Bienestar del Estado de Oaxaca, en el año 2018, los cuales tienen por objeto establecer las disposiciones para la integración, actualización y administración del Padrón Único de Beneficiarios de Oaxaca, precisando la estructura de los datos para su homologación, estandarización e integración (Capítulo Único, de las Disposiciones Generales). La emisión de dicho instrumento jurídico abonó a la sostenibilidad de todo tipo de herramientas y prácticas que contribuyeran al cumplimiento de su objetivo, y con ello la construcción de una cultura del monitoreo y evaluación de la política social en la entidad.

En un principio y para el diseño de la herramienta, se antepuso como principio, el contribuir a la construcción de una cultura de la evaluación, la cual exige la sostenibilidad en las prácticas de monitoreo y evaluación en un contexto de mejora e innovación en la política social, para ello, se concibió el Sistema de Georreferenciación de la Política Social

(S-GPS), como una plataforma digital que pudiera consolidar información de la política social estatal, integrada a través del intercambio de información con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal que ejecutan programas y acciones con recursos estatales. Para su construcción, se desarrolló un modelo de coordinación institucional creando alianzas con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (IAIP), como órganos normativos del manejo de la información estadística, de la protección de datos personales y acceso a la información pública.

Posterior al diseño y la capacitación del equipo que contribuyó a la creación de la plataforma, se desarrolló el software con bases de datos y mapas que proporcionó el INEGI, donde se empalmaron las bases de datos que concentra e integra la COPEVAL, consiguiendo que este cúmulo de información, permitiera en forma personalizada, consultar, visualizar y descargar los datos agregados de beneficiarias y beneficiarios de los diversos programas y acciones estatales que se concentran en el Padrón Único de Beneficiarios, dando acceso a información sobre pobreza y carencias sociales por medio de información georreferenciada vía web de manera dinámica que se logró con un cruce de la información proporcionada por el INEGI, además de contar con una interfaz amigable, que diera cumplimiento a los parámetros de accesibilidad en términos de transparencia señalada por el IAIP. Asimismo, el S-GPS contiene el catálogo vigente e histórico de programas y acciones sociales del Gobierno de Oaxaca, por medio del cual es posible realizar la consulta de fichas informativas.

Cabe destacar, que, como un elemento de innovación, dichas fichas atienden a una perspectiva cultural y un contexto multiétnico, dado que se encuentran traducidas a 3 lenguas indígenas (zapoteco, mixteco y mixe). Para el desarrollo de este apartado se buscó la colaboración de la Universidad Tecnológica de los Valles Centrales de Oaxaca (UTVCO), donde jóvenes universitarios como parte del sector académico convergieron en este importante proyecto.

Esta herramienta se mantiene en constante actualización y posterior a su lanzamiento en 2018, se continuó trabajando para agregar nuevas funciones. Por lo tanto, para el año 2019, se agregó al S-GPS, un módulo de carga de información y datos por parte de las dependencias y organismos estatales conforme a lo señalado en los Lineamientos Generales para la Integración y Administración del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Oaxaca, lo que obliga a integrar la información de manera correcta para que ésta pueda ser incorporada al módulo del PUB, y así, asegurar su autenticidad y calidad. De esta forma, el S-GPS concentra información de personas, actores sociales y poblaciones como sujetos beneficiarios de los programas y acciones de la administración pública estatal, pudiendo identificar: ¿Quién es?, ¿Dónde está?, ¿Qué beneficio se le otorga?, ¿Dónde recibe el beneficio? y ¿Quién proporciona el beneficio?, obteniendo la posibilidad de consultar la información que señala la figura 2.

**Figura 2. Información consultada en el S-GPS**



Fuente: ¿Qué es el S-GPS?, disponible en: <http://sgps.oaxaca.gob.mx/publico/presentacion>, consultada el 14 de enero de 2021.

Las cargas de información de las dependencias y organismos se realizan en forma trimestral, lo que permite visualizar un monitoreo constante sobre el avance en la ejecución de cada programa o acción dentro del periodo de su ejecución con respecto al ejercicio fiscal. Además, existirán aquellos que su presentación se realice de forma anual conforme a su mecánica operativa. El resultado de la integración de la información en el S-GPS es considerado un instrumento de monitoreo y además una herramienta que da cuenta de la atención a la legislación y normatividad en materia de información pública, transparencia y rendición de cuentas.

El S-GPS se encuentra alojado en el sitio: <http://sgps.oaxaca.gob.mx/publico/presentacion>, y cuenta con cinco módulos de información: 1. Presentación, 2. Información General, 3. Consulta, 4. Geodatos, 5. Iniciar sesión (Acceso al módulo de carga de la información por parte de las dependencias).

En el apartado de la presentación se describe una breve reseña sobre el concepto y beneficios de la herramienta. Como parte del módulo de Información General se hace alusión a los programas y acciones sociales vigentes que son descritos mediante fichas informativas que permiten a la población en general conocer el objetivo del programa, el tipo de bien o servicio que se brinda, el contacto para poder tener acceso a una mayor información y como un ejercicio de participación social, cada ficha cuenta con un botón que se indica con la leyenda “más información” mediante el cual se genera un enlace directo entre el usuario y la dependencia ejecutora para comunicarse vía correo electrónico. Así mismo, se describe la alineación a los planes de gobierno, a la Agenda 2030 y el origen presupuestario del programa, como se muestra en la Figura 3.



Figura 3. Fichas de programas S-GPS



Fuente: SGPS Fichas, disponibles en: <http://sgps.oaxaca.gob.mx/publico/programas>, consultada el 14 de enero de 2021.

Como elemento de este apartado se concentran también las Reglas de Operación vigentes de los programas publicados, junto con las convocatorias correspondientes a cada ejercicio fiscal.

En el apartado de consulta, se tiene acceso a la información relativa de los padrones de beneficiarias y beneficiarios de los programas y acciones del gobierno estatal, es el apartado que describe al Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Oaxaca. Las consultas personalizadas y avanzadas permiten aplicar filtros de acuerdo a la necesidad en la información, se puede seleccionar el ejercicio, dependencia, programas y acciones en la ubicación deseada, en el mismo apartado se diseñó una sección donde se puede consultar una serie de gráficos de información relevante que dan cuenta de las acciones ejecutadas con respecto a las instancias que los proveen, el espacio territorial donde se ejecutan, características de la población y el ejercicio del programa o acción. Toda la información que se refiere a la consulta sobre bases de datos se encuentra en archivos descargables en formato CSV o XLS, con el objetivo de generar un gobierno abierto que promueva la participación ciudadana, del mismo modo es posible realizar las consultas en formato PNG, JPEG, PDF o SVG sobre los gráficos que muestra el sistema.

La georreferencia se estableció en dos apartados: el primero relativo al Mapa Digital de México (INEGI), donde se muestra una interfaz que indica cómo utilizarlo, permitiendo seleccionar entre más de 100 capas para mostrar información a nivel estatal y por municipios. El segundo apartado, permite realizar una consulta personalizada dentro del mapa donde se puede cruzar información de los programas y acciones de los distintos ejercicios y dependencias y mostrar resultados de forma georreferenciada acompañada de una tabla informativa que deja ver la estadística del programa en relación a las y los beneficiarios, así como los indicadores de pobreza en el caso de los municipios, esta opción de georreferenciación se muestra en el sistema de mapas de la herramienta "Google Maps". Figura 4

**Figura 4. Programas sociales en Mapa Digital**



Fuente: SGPS Fichas, disponibles en: <http://sgps.oaxaca.gob.mx/geoReferencia/geocapa>, consultada el 14 de enero de 2021.

En el último apartado del contenido del S-GPS, se encuentra alojado el sistema de carga de la información relativa a los padrones de beneficiarias y beneficiarios de los programas y acciones que ejecutan las distintas dependencias y entidades que reportan al PUB, donde se ingresa mediante un usuario y contraseña asignado por la COPEVAL, para dar cumplimiento al proceso de intercambio de información que señalan los Lineamientos Generales para la Integración y Administración del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Oaxaca. Esta herramienta permite realizar la carga de los padrones de beneficiarios en archivos tipo CSV (Un archivo CSV (valores separados por comas) es un archivo de texto que tiene un formato específico que permite guardar los datos en un formato de tabla estructurada), con el objetivo de que cada una de las dependencias obtengan una validación automática de la calidad de su información para ser incorporada al PUB, agilizando con ello el procedimiento de revisión de la información en cuanto a la estructura de los campos señalados dentro de los Lineamientos, con el objetivo de que los responsables de las dependencias puedan generar reportes y estadísticas relacionados a la información que van agregando al sistema.

En forma adicional, y atendiendo las recomendaciones del IAIP, la interfaz general del S-GPS cuenta con una opción especial que indica el botón “Participa”, por medio del cual se crea la oportunidad para que la ciudadanía pueda interactuar con los programas sociales a través de las solicitudes de información detallada, esclarecimiento de dudas sobre su operatividad, opiniones o sugerencias sobre su instrumentación o rectificación sobre el registro de sus datos en el padrón, lo que da pie a la participación ciudadana y a la promoción de un gobierno abierto.

## Resultados: Logros e impacto

La información vertida en el S-GPS, permite a las y los tomadores de decisiones contar con evidencia para la planeación, focalización, monitoreo constante, transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de los programas y acciones estatales, lo que permite fortalecer los mecanismos de operación estratégica local, contribuyendo a que la ciudadanía pueda conocer cuántas personas han sido beneficiadas con los apoyos, qué apoyos han recibido, en qué lugares se han otorgado, qué dependencia los brinda y

finalmente cuál está siendo el destino de los recursos públicos. La aplicación y evolución del S-GPS ha permitido el fortalecimiento de la política social en el estado, mejorando la calificación de la entidad en materia de transparencia y rendición de cuentas ante diversas instancias y tipo de evaluaciones. De igual manera, el control sobre la gestión de la información se ha ido incrementando, ya que al existir un solo sitio donde se concentren los padrones en caso de existir una solicitud de alguna entidad revisora, se podrá dirigir a un solo sitio web. La adopción de la práctica ha permitido el involucramiento de diversas dependencias, fortaleciendo la coordinación interinstitucional.

Un aspecto sobre los buenos resultados que se han obtenido con la implementación del S-GPS, se observa en la magnitud de información que actualmente gestiona, ya que pasó de incorporar 4 padrones de beneficiarios al inicio de la administración de gobierno, a 91 padrones de distintos programas y acciones hasta diciembre de 2020, provenientes de la operatividad de 29 dependencias y entidades de la administración pública estatal. De manera directa, también las y los beneficiarios se han favorecido con la creación del S-GPS, al brindarles un canal de información por medio del cual consultan inquietudes e información relativa a la oferta programática del Gobierno del Estado, así como un espacio para el escrutinio público sobre el desempeño de la Administración Gubernamental, permitiendo incrementar la proximidad de la población con el Gobierno y sus ejecutoras.

Finalmente, a través del S-GPS se fortalecen las capacidades institucionales en materia de integración y análisis de la información pública; dado que el monitoreo constante evita las duplicidades en la entrega de apoyos y abre paso a la complementariedad de los programas, creando dependencias más competitivas, lo que conlleva que la ejecución de la política pública de desarrollo social se realice con mayor transparencia y eficacia en su ejercicio presupuestal (Figura 5).

**Figura 5. Logros e impactos del S-GPS**



Fuente: Elaboración propia.

La retribución al trabajo realizado como resultado del esfuerzo y colaboración de las instancias que participaron en el desarrollo de esta herramienta de monitoreo y evaluación, se ha visto cristalizada en la obtención de distintos reconocimientos a nivel estatal y nacional. Cabe destacar que dicha iniciativa, en el año 2020, le permitió al Gobierno del Estado a través de la COPEVAL y la Secretaría de Bienestar, recibir el

reconocimiento a nivel nacional de Prácticas exitosas de Gobierno Abierto 2020, por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), por la implementación del “Sistema de Georreferenciación de la Política Social en Oaxaca” (S-GPS).

## Vinculación con estrategias globales: Agenda 2030

En el desarrollo del S-GPS se visualizó la incorporación de más elementos que otorgaran un valor agregado permitiendo la expansión de sus beneficios y contribuciones. La herramienta además de vincular información sobre los programas y acciones con los indicadores de carencias sociales que conforman la medición multidimensional de la pobreza definida por el CONEVAL en el ámbito nacional, se identificó la alineación de la información de los programas y acciones contenidos en la plataforma hacia las estrategias globales de desarrollo más recientes, como es el caso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en donde el Estado de Oaxaca ha mostrado especial interés en promover acciones e instrumentos que colaboren de manera directa al cumplimiento de las metas establecidas dentro de los Objetivos que la integran, a ello se debe la incorporación de la alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en cada una de las fichas de los programas. Aunado a lo anterior, la presente iniciativa puede alinearse directamente al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas, ya que la expresión y argumento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el establecimiento de este objetivo, señala la necesidad de construir instituciones efectivas y responsables en todos los niveles, además de que organismos internacionales como la (CEPAL, 2018), señalan que pondrán énfasis en prioridades como el apoyo a los países de América Latina y el Caribe en la implementación de la nueva Agenda, haciendo hincapié en la necesidad de promover las vías para lograr el acceso a la información y la participación ciudadana.

De esta manera, el S-GPS brinda información que permite generar valores que se enfocan a la atención de particularmente dos metas de dicho ODS:

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; y 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

## Sostenibilidad: Prevalencia en el tiempo y posibilidad de réplica

Como se describió anteriormente, el diseño y construcción del S-GPS, se encuentra respaldado por el fortalecimiento al marco normativo con la creación de los Lineamientos Generales para la Integración y Administración del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Oaxaca, emitidos por la SEBIEN en octubre de 2018, asentada en la Quinta Sección, dentro del Tomo C y No. 401 del periódico oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, dichos lineamientos fueron creados en el marco de las atribuciones conferidas a la Secretaría dentro de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, en su artículo 42, sobre la planeación, monitoreo y evaluación de la Política Social, así como lo descrito en la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca respecto a la integración del Padrón Único de Beneficiarios, dentro de los artículos 12, 13 y 14, 32 y 61. Dicha normatividad será

la que dé el sustento legal y que otorgue sostenibilidad a la continuación de la práctica y la institucionalización del uso del S-GPS como instrumento de monitoreo y evaluación de la política de Desarrollo Social en el Estado. Así mismo, la existencia del organismo público desconcentrado de la SEBIEN, responsable de integrar y procesar la información contenida en el PUB, identificada como la Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (COPEVAL), será quien vigile y aplique los mecanismos necesarios para otorgar seguridad en la implementación de la práctica con fundamento en sus atribuciones asentadas dentro de su decreto de creación publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 27 de febrero de 2017.

El carácter público y estandarizado que presenta el S-GPS, definido en sus Lineamientos, permite que su aplicación pueda ser replicado por una diversidad de actores, incluso en los diferentes niveles de gobierno, haciendo posible que la herramienta pueda extenderse tanto a los gobiernos municipales con el propósito de fortalecer sus procesos de planeación, gestión y monitoreo y el desarrollo de una política social estatal de manera integral y articulada en todos sus niveles, así como en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil. La ventaja que demuestran las herramientas informáticas es la de adaptarse e innovar conforme a las necesidades de los operadores, por lo cual no se tendría el inconveniente de crear distintas versiones y actualizaciones que se adhieran a las características de los diferentes tipos de localidades, en el caso de Oaxaca.

## Experiencia adquirida: Retos y aprendizajes

Una de las prioridades en la aplicación de las políticas públicas en el estado de Oaxaca, es contar con instrumentos y herramientas que permitan dar seguimiento y monitoreo a las acciones de Desarrollo Social. En el transcurso de los tres últimos años, el interés por parte de los actores involucrados ha sido la oportunidad para mejorar la herramienta convertida al día de hoy en el S-GPS, la interacción con las diferentes dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal, ha sido la principal fuente de información para desarrollar el valor añadido a la plataforma en un ejercicio de lograr la adaptación y atención a sus necesidades, creando una sinergia entre la estructura administrativa estatal y las instancias normativas en materia de planeación y evaluación, que abona a la coordinación interinstitucional.

Por otra parte, el manejo de información sobre datos personales ha sido motivo de constante observación, no solo por la ciudadanía sino por aquellas instancias encargadas de vigilar la protección de éste tipo de información. De esta manera obtuvo relevancia la colaboración emprendida con el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, quien acompañó en todo momento desde el diseño hasta la implementación del sistema, por medio de un programa de capacitación permanente del personal que lo opera con el objetivo de contar con una constante actualización en la materia. Asimismo, el acercamiento a los organismos encargados del monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social a nivel nacional, ha permitido adicionar información relativa a la pobreza en el sistema, con el objetivo de que el monitoreo a nivel estatal obtenga mayor eficacia y genere informes de análisis y prospectiva de cada programa. De igual manera, las capacitaciones para

dar a conocer la normatividad que da origen al S-GPS y la operación del mismo, han permitido fortalecer el desarrollo institucional, incrementar las capacidades del personal y mejorar la integración y manejo de la información de desarrollo social, lo que ha fomentado la toma de decisiones basada en la evidencia dentro de la administración pública.

Sin duda, uno de los mayores retos y a la vez una oportunidad de mejora en el desempeño institucional, se presenta en conseguir que los gobiernos municipales y de las localidades se involucren en la generación de información social en el ejercicio de sus recursos propios. El Gobierno Municipal es un área que requiere especial atención, donde la demanda de acciones para el fortalecimiento institucional en materia de diseño e implementación de políticas públicas es más apremiante, es por ello que el S-GPS tiene como reto incorporar la información referente a las acciones que desempeña este nivel de gobierno, con el objetivo de que una vez incorporada se convierta en un instrumento de gran efectividad para el desarrollo e implementación de las acciones municipales detalladas a nivel de localidad.

Finalmente, la situación actual y los últimos acontecimientos enfrentados, nos han llevado a revisar y replantear los mecanismos y procesos establecidos para el desarrollo de todo el ciclo de las políticas públicas, reconociendo la importancia y contundente necesidad de incorporar el uso de las tecnologías de la información en cada una de las etapas que de acuerdo con Aguilar Villanueva integran dicho ciclo (Aguilar, 2012), comenzando por la formación de la agenda, la definición del problema, la formulación, la selección entre opciones, la comunicación e implementación de la política, y por supuesto la evaluación de la misma. El S-GPS cuenta con la integralidad para atender cada uno de estos pasos, buscando dejar evidencia en cada uno de ellos, sin embargo, de manera continua se evalúa la plataforma para identificar las áreas de oportunidad que abran paso a nuevos aspectos de innovación, y de esta forma seguir contribuyendo a la conformación y robustecimiento de una cultura de la evaluación y monitoreo.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2012), Política Pública Una Visión Panorámica, La Paz. PNUD. [https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica\\_publica\\_una\\_vision\\_panoramica.pdf](https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf)
- Gil-García, J.; Criadro, I.; Téllez, J. (2017). Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados. Infotec, CONACYT.
- <https://www.infotec.mx/work/models/Infotec/Publicaciones/Tecnologias-Informacion-Comunicaci%C3%B3n-en-Administracion-Publica-Conceptos-Enfoques-Aplicaciones-Resultados.pdf>
- Kaufmann, J.; Sanginés, M.; y García, M. (2015). Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Naciones Unidas (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf)
- Pardo, M., Dussauge Laguna, M., & Cejudo, Guillermo M. (eds). (2018), Implementación de políticas públicas: Una antología, Editorial CIDE.

Sánchez, E. (2014). El Acceso a la información gubernamental: experiencias y expectativas., Colección Políticas de Información, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información, UNAM 2014.,

[http://ru.iibi.unam.mx/jspui/bitstream/IIBI\\_UNAM/L77/1/acceso\\_informacion\\_gubernamental.pdf](http://ru.iibi.unam.mx/jspui/bitstream/IIBI_UNAM/L77/1/acceso_informacion_gubernamental.pdf)

Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Oaxaca. (2018) Lineamientos Generales para la Integración y Administración del Padrón Único de Beneficiarios del Estado de Oaxaca.[https://www.oaxaca.gob.mx/copeval/wpcontent/uploads/sites/63/2019/08/lineamientos\\_generales\\_PUB.pdf](https://www.oaxaca.gob.mx/copeval/wpcontent/uploads/sites/63/2019/08/lineamientos_generales_PUB.pdf)





## Índice de Prioridad de Evaluación de UNODC: una metodología innovadora para guiar la toma de decisiones en la selección de programas a evaluar

Aran Mayola Huguet<sup>1</sup>, América E. Hernández<sup>2</sup>, Isidro de la Fuente<sup>3</sup>

### Introducción

En los últimos años, ha habido un incremento en la demanda de mayor cobertura, calidad, transparencia y rendición de cuentas en la prestación de bienes y servicios públicos por parte de la ciudadanía en varios países del mundo. Paralelamente, se ha identificado a la corrupción como uno de los principales problemas que afecta el desarrollo económico, político y social.

Es en este contexto que en 2003 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), único instrumento anticorrupción universal legalmente vinculante. Posteriormente, en 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entre los que se encuentra el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, el cual incluye las metas 16.5 “reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas” y 16.6 “crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.

En el caso mexicano, la corrupción, la falta de rendición de cuentas y el mal desempeño del gobierno figuran entre los principales problemas identificados por la población, tanto a nivel nacional como estatal. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2019, publicada por INEGI bienalmente desde 2011, la corrupción ocupa la segunda posición entre los principales problemas identificados a nivel nacional, siendo mencionado por el 52.8% de la población. Por su lado, el mal desempeño del gobierno, identificado por el 28.5% de la población, se encuentra en la quinta posición y la falta de rendición de cuentas, en la décima, mencionada por el 4.3%.

Como resultado de la mayor presión por parte de las sociedades sobre sus gobiernos para lograr un sistema transparente y efectivo en la ejecución del gasto público, varios países, entre ellos México, han introducido durante las últimas dos décadas el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en el marco de la implementación del modelo de Gestión para Resultados. A través de este modelo se busca contribuir a mejorar la toma de decisiones sobre el gasto público y su gestión, incrementar la transparencia en la gestión pública y reforzar los esquemas de rendición de cuentas de la administración pública hacia la sociedad, con el fin último de proveer mejores servicios a la población.

<sup>1</sup> Maestro en Política Global por la London School of Economics and Political Science. Coordinador Nacional de Proyecto en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), aran.mayola@un.org

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Políticas Públicas por la Universidad Iberoamericana. Especialista Senior en Presupuesto Basado en Resultados y Evaluación en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), america.hernandezveraztica@un.org

<sup>3</sup> Maestro en Economía Industrial por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Asistente Técnico de Proyecto en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), isidro.delafuente@un.org

Recientemente, en México, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública (2019-2024) explicita la estrecha relación que guarda la prevención de la corrupción y la impunidad con el impulso a la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, al que contribuye el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED).

El presente documento se enmarca en estos esfuerzos para mejorar el desempeño en la gestión pública, así como en el mandato internacional, contenido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), particularmente en su Artículo 9, para promover la transparencia y rendición de cuentas en la hacienda pública.

Partiendo de la premisa de que los recursos con los que cuenta la administración pública son escasos, uno de los principales retos al que se enfrenta el Sistema de Evaluación del Desempeño, en los tres niveles de gobierno, es la selección estratégica de los programas presupuestarios y fondos a evaluar en cada ejercicio fiscal. De esta manera, a partir de una serie de planteamientos teóricos, el documento presenta una metodología que permite clasificar a los programas presupuestarios y los fondos de aportaciones federales según el nivel de prioridad que existe para su evaluación.

Además de presentar los criterios de valoración para cada variable, el documento expone cómo, a través de un análisis factorial, se construye el Índice de Prioridad de Evaluación (IPE) y se selecciona el tipo de evaluación recomendada para cada uno de los programas o fondos. A partir de este ejercicio, se incluyen recomendaciones para asistir a las y los tomadores de decisiones en el diseño de una Agenda Multianual de Evaluaciones.

Finalmente, el documento avanza una propuesta sobre cómo aprovechar las herramientas tecnológicas para sistematizar la metodología, facilitando así el cálculo del IPE y su anclaje en los procesos relacionados con la planeación de las evaluaciones.

## Metodología para la selección estratégica de programas a evaluar

La metodología para la selección estratégica de programas presupuestarios y recursos del gasto federalizado a evaluar pretende resolver uno de los principales retos al que se enfrenta el Sistema de Evaluación del Desempeño, tanto a nivel federal, como a nivel estatal y municipal: ¿cómo determinar aquellos programas y/o fondos a evaluar en cada ejercicio fiscal? Así, esta metodología busca convertirse en un método verificable para seleccionar los programas y fondos a incluirse en cada uno de los Programas Anuales de Evaluación (PAE), de manera que, a su vez, se limite los espacios para la toma de decisiones arbitrarias y discrecionales. Igualmente, con esta metodología se busca contribuir a una mejor planeación de los procesos de monitoreo y evaluación, a la par que se incrementa la transparencia y rendición de cuentas de estos mismos procesos.

La metodología se basa en la construcción de un Índice de Prioridad de Evaluación (IPE), indicador compuesto a partir de una serie de variables que recogen información relativa de los programas y fondos. El diseño del IPE considera el enfoque de toma de

decisiones multicriterio para brindar una estructura jerárquica a una serie de atributos (factores) que, usando métodos de clasificación y comparación, acompañen y refuercen criterios en la determinación de decisiones sobre la elección de los fondos y programas presupuestarios a evaluar. La metodología multicriterio para la priorización ha sido utilizada, entre otros, por la CEPAL para discriminar entre proyectos la prioridad en la asignación de recursos, haciéndola más eficiente (CEPAL, 2008).

## Modelo de evaluación

Con tal de determinar la selección de fondos y programas a evaluar, se propone la construcción de un modelo de evaluación de tipo jerárquico que considere variables priorizadas bajo modelos de puntuación. La metodología multicriterio constituye un apoyo a la toma de decisiones para la elección entre diferentes alternativas cuyos atributos incluyen variables de índole cuantitativa y/o cualitativa.

Siguiendo a Filmer y Pritchett (2001), se utiliza el método de Análisis de Componentes Principales (ACP) para estimar un índice de prioridad, el cual sirve como proxy para la elección de programas presupuestarios (Pp)<sup>4</sup> y/o recursos del gasto federalizado programable (GFP)<sup>5</sup> a evaluar. Mediante un análisis factorial se construye la variable que muestra la jerarquización en la prioridad de evaluación del programa o fondo, que surge de la estandarización de una serie de criterios utilizando un conjunto de ponderadores. Para asignar el valor de dichos ponderadores se propone abrir la definición de la metodología a un proceso en el que participen los distintos actores involucrados en el PbR-SED para, así, procurar que ésta refleje la realidad de cada uno de los contextos en los que se realice este ejercicio.

Así, para el modelo de evaluación se asume el criterio de variables independientes multivaloradas, las cuales únicamente pueden tomar valores dentro de una escala entre cero y cinco, en la que cero es la valoración mínima y cinco, la máxima. Formalmente, el Índice de Prioridad de Evaluación (IPE) se representa como la combinación lineal de un conjunto de variables, tal y como se muestra a continuación:

**Figura 1. Modelo del IPE**

$$IPE_i = \beta_{PR}PR_i + \beta_{PD}PD_i + \beta_{ODS}ODS_i - \beta_{EV}EV_i$$

Dónde:  $\beta_{PR} + \beta_{PED} + \beta_{ODS} + \beta_{GE} = 1$

Fuente: elaboración propia.

<sup>4</sup> El programa presupuestario es la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos y cuya identificación corresponde a la solución de un asunto o problema de carácter público, que de forma directa o intermedia entrega bienes o presta servicios públicos a una población objetivo o área de enfoque claramente identificada y localizada.

<sup>5</sup> Los recursos del gasto federalizado programable son transferencias condicionadas que el Gobierno de México transfiere a las entidades federativas y municipios, representando una fuente de ingreso para financiar programas y estrategias de desarrollo, y cuyos rubros son: Gobernación (Ramo 4), Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Ramo 8), Comunicaciones y Transportes (Ramo 9), Economía (Ramo 10), Educación Pública (Ramo 11), Salud (Ramo 12), Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ramo 16), Desarrollo Social (Ramo 20), Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23), Fondos de Aportaciones (Ramo 33), Entidades no Sectorizadas (Ramo 47) y, Cultura (Ramo 48).

## VARIABLES DEL MODELO IPE

Inspirado en el uso metodológico desarrollado por Opricovic y Tzen en 2004, el modelo diseñado para la identificación de prioridades de evaluación asume, en primer término, el Índice de Prioridad de Evaluación (IPE) como variable dependiente que, por estar referida a una categoría o atributo, se expresa teóricamente a través de variables no métricas.

Asimismo, el modelo recoge cuatro variables independientes, definidas a continuación, cuyos niveles reflejan el grado de pertinencia del programa presupuestario (Pp) o recurso del gasto federalizado programable (GFP) a una determinada categoría.

**Presupuesto (PR):** Esta variable considera el presupuesto ejercido<sup>6</sup> de cada Pp o recurso del GFP en el ejercicio fiscal anterior, aportando, así, elementos para el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) al ilustrar las decisiones de tipo presupuestario que miden la eficacia en el uso de recursos públicos. Asimismo, la variable muestra las prioridades presupuestarias al modelarse el uso de recursos públicos que, para los fondos, es información fiscalizable y auditable.

En el modelo, los programas y rubros del GFP se dividen en quintiles según su presupuesto ejercido, tomando cada quintil un valor cuantitativo en una escala del uno al cinco. Así, el 20% de los Pp con menor presupuesto ejercido (quintil 1) toman una valoración de uno, mientras que el 20% de los Pp con mayor presupuesto ejercido (quintil 5) toman una valoración de cinco. Se elige una estructura de datos de corte transversal debido a que se analiza un período de tiempo específico (año fiscal “T”) para un universo de “N” Programas Presupuestarios y “M” Gasto Federalizado Programable que contempla cierto orden de gobierno, además de ajustarse a las características propias del modelo.

**Vinculación al Plan de Desarrollo vigente (PD):** El ejercicio de vincular los programas presupuestarios con el Plan de Desarrollo se encuentra en los fundamentos mismos que dieron origen al SED a nivel federal y permite observar la alineación del presupuesto con los objetivos de mediano y largo plazos y, con ello, mostrar su eficiencia<sup>7</sup>. Para la aplicación de la metodología, los distintos temas y/u objetivos del Plan de Desarrollo vigente son ponderados considerando el presupuesto agregado por tema u objetivo y aplicando el Método de Análisis Jerárquico desarrollado por Thomas Saaty (1980).

El Método de Análisis Jerárquico utiliza comparaciones entre pares de temas u objetivos del Plan de Desarrollo, construyendo matrices mediante la comparación de cada uno de estos temas u objetivos entre sí, usando elementos del álgebra matricial para establecer prioridades entre los elementos de un vector de un tema u objetivo en específico. Las prioridades de los elementos en cada vector, definidas con base a la ponderación obtenida por el presupuesto agregado por tema u objetivo, se agregan para obtener un índice de prioridad del tema u objetivo asociado al vector.

<sup>6</sup> La fracción XVI del artículo 4 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental define el presupuesto ejercido como el momento contable que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada debidamente aprobada por la autoridad competente.

<sup>7</sup> En el año 2008, entre los fundamentos para diseñar el SED, se hace mención a la importancia de conocer el resultado de la eficiencia presupuestaria a través de la vinculación entre las intervenciones gubernamentales y los objetivos estratégicos que cada una de éstas logran, de ahí la importancia de su incorporación en el modelo (SHCP, 2008)

Alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), desagregados en 169 metas y 232 indicadores, que tienen por objeto asegurar el crecimiento sustentable, la prosperidad energética con cuidado al medio ambiente, así como la seguridad, la paz y la igualdad de género. En México existen distintos esfuerzos, tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal, con tal de no sólo incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en el marco de planeación, sino también alinear este marco con los ODS<sup>8</sup>. En algunos casos, la alineación de los ODS se da desde la misma elaboración de los planes de desarrollo, mientras que, en otros, se establece la alineación a posteriori. Así, es posible definir una alineación entre los programas presupuestarios o fondos y los ODS, ya sea ésta de manera directa o a través del plan de desarrollo.

Para establecer los ponderadores de los ODS, la metodología propone utilizar el presupuesto agregado por objetivo y el Método de Proceso Analítico de Jerarquización, con el cual se determina la importancia relativa de cada objetivo. Alternativamente, la importancia relativa de cada uno de los ODS puede también establecerse a partir de un proceso participativo, en el que estén presentes distintos actores involucrados en los procesos de PbR-SED, y en el que se revisen las prioridades del contexto en el que se aplicará la metodología. Debido a que un Pp puede estar alineado a uno o más ODS, se considera el objetivo con mayor valoración, por lo tanto:

$$ODS = \text{Max} \{ODS_i, ODS_j\} \forall i \neq j$$

Evaluaciones (EV): Esta última variable considera si el programa o fondo en cuestión ha sido previamente evaluado, ofreciendo información que permite monitorear el cumplimiento del marco normativo asociado al proceso de evaluación<sup>9</sup>.

## Aplicación de la metodología

El IPE se calcula para cada uno de los programas presupuestarios y fondos, permitiendo asociar, para cada uno de ellos, un número determinado. Dicho número es el que refleja la prioridad que existe para cada fondo o programa de ser evaluado. Cuanto más alto sea el número, mayor prioridad se considera que tienen los programas o fondos de ser evaluados. De esta manera, se puede establecer una lista jerarquizada de los fondos y programas según su IPE.

Una vez obtenido el IPE, la metodología permite asociar cada programa o fondo con el tipo de evaluación recomendada en primera instancia. Lo anterior se calcula con base a la variable EV y teniendo en cuenta la etapa del ciclo de vida en la que se encuentra el programa presupuestario o proyecto asociado al fondo.

Para el caso de los programas presupuestarios, la elección del tipo de evaluación que se

<sup>8</sup> Por ejemplo, varias entidades federativas han realizado un ejercicio de alineación, identificando la vinculación del plan, programa o estrategia, o algunos de sus componentes, con los objetivos, metas o indicadores de la Agenda 2030 (PNUD, 2019).

<sup>9</sup> El marco normativo obliga a la evaluación del presupuesto público a través de los artículos: 134 y 26 constitucional, 110 y 85 fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPFH) y 54 y 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

recomienda realizar en el subsiguiente PAE se obtiene siguiendo la relación expresada en la tabla 1, según la valoración de la variable EV.

**Tabla 1. Asignación del tipo de evaluación según valoración de la variable EV, para programas presupuestarios.**

EV	Tipo de Evaluación
0	Diseño
1,2	Consistencia y Resultados
3	Procesos
4	Específica de Desempeño
5	Impacto

Fuente: elaboración propia.

En el caso de los recursos del Gasto Federalizado Programable, los tipos de evaluación responden al camino seguido para la evaluación de la política social que, desde el 2013, considera la categorización de temas útiles en la definición de objetivos y usos de la evaluación con el fin de estandarizarlas en un horizonte que relaciona los objetivos con su proceso de ejercicio. Así, para estos casos, la variable EV asocia a cada recurso del GFP con uno de los tres tipos de evaluación, tal y como se señala en la tabla 2.

**Tabla 2. Asignación del tipo de evaluación según valoración de la variable EV, para gasto federalizado programable.**

EV	Tipo de Evaluación
0, 1	Específica de Desempeño
2, 3	Consistencia y Resultados
4, 5	Estratégica

Fuente: elaboración propia.

## Agendas Multianuales de Evaluación

La evaluación integral permite observar ventanas de oportunidades, fortalezas y debilidades que contribuyen a la toma de decisiones orientadas al bienestar social, así como fungir de instrumento insustituible para presupuestar por resultados. Es por esto por lo que, a nivel federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha impulsado el diseño de agendas multianuales de evaluación como una buena práctica de instrumentos de planeación de evaluaciones, también para las entidades federativas y municipios.

El alcance temporal propuesto en este documento para las agendas multianuales, tanto a nivel federal como estatal, es de seis años, considerando el periodo de ejercicio gubernamental. Para el caso de los municipios, si bien sería posible buscar una planeación de las evaluaciones para el mismo marco temporal<sup>10</sup>, cambios en la administración a los tres años podrían implicar la introducción de modificaciones en los criterios para la utilización del IPE. Por lo anterior, sería recomendable mantener, igualmente, el marco temporal de la agenda multianual a la duración de la administración municipal, o bien considerar una revisión de la agenda tras el cambio de administración.

A partir de la lista jerarquizada de programas y fondos obtenidos a partir del IPE, según la prioridad identificada para su evaluación, es posible construir agendas multianuales de evaluación a varios años vista. Como se ha mencionado anteriormente, esta metodología nace, precisamente, de la voluntad de facilitar la toma de decisiones estratégicas partiendo de la premisa de que los recursos de la administración pública son escasos. Así, el diseño de las agendas multianuales de evaluación puede y debe adaptarse a la disponibilidad de recursos, tanto financieros como de personal, para permitir la adecuada coordinación y seguimiento de las evaluaciones, primero, y de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de éstas, después.

Partiendo de los resultados arrojados por el IPE, existen distintas alternativas para el diseño de las agendas multianuales de evaluación, una vez establecido el número de evaluaciones a realizarse en cada PAE, de acuerdo con los recursos con los que se cuenten. Una primera opción sería diseñar agendas que abarquen el mayor número de programas y fondos posible. Lo anterior, dependiendo del número de programas y fondos con los que se cuenta, es posible que implique, sin embargo, que la mayoría de los programas y fondos serán evaluados solamente en una ocasión para un periodo sexenal, bajo el criterio de un solo tipo de evaluación, determinado de acuerdo con la fase en la que se encuentran en su ciclo de vida.

Una segunda opción sería optar por centrar los esfuerzos de evaluación en un número más reducido de programas y fondos para que éstos recorran todo, o gran parte, del ciclo de evaluación, pasando por los distintos tipos de evaluación considerados. La selección de esos programas y fondos podría basarse en el IPE, en tanto que este índice arrojaría información sobre el presupuesto ejercido y la vinculación con las prioridades del contexto en el que se implementan.

Finalmente, sería posible para las y los tomadores de decisión optar por una alternativa intermedia. Por un lado, se podría identificar, con base a su IPE, un número de programas y fondos prioritarios a ser sujetos de evaluación en cada uno de los distintos PAE, transitando, así a lo largo del ciclo de evaluación. Por otro lado, se podría completar el número de evaluaciones contenidas en cada PAE siguiendo la lista jerarquizada del resto de programas y fondos, los cuales, siendo menos prioritarios, serían evaluados solamente en una o dos ocasiones en el marco de la agenda multianual, dependiendo de la etapa del ciclo de vida en la que se encuentren y del número total de programas que se decida incluir en cada PAE.

<sup>10</sup> Esto, teniendo en cuenta que los programas presupuestarios municipales pueden ser financiados vía GFP, cuyas reglas de operación tienden a tener pocas modificaciones a lo largo de un periodo dado.

Una vez definida la agenda multianual, se recomienda revisar, anualmente, el cálculo del IPE, ya que las variables que lo componen están sujetas a cambios entre ciclos presupuestales. De esta manera podría ser necesario actualizar la agenda multianual debido a cambios destacados en el IPE que pudieran alterar, de manera significativa, la jerarquización de los programas y fondos.

## **Sistematización de la metodología: Integración del IPE en la plataforma del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño**

Desde hace algunos años, varias instancias del país han adoptado tecnologías y sistemas de información con tal de hacer más eficientes los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los programas y fondos, en el marco del PbR-SED. Así, se ha pretendido sistematizar los procesos para recabar la información referente al ejercicio, el destino y los resultados obtenidos con los recursos públicos, lo cual ha facilitado la elaboración de los reportes que sustentan los ejercicios de rendición de cuentas. El desarrollo de este tipo de tecnologías para el uso sistemático de la información relacionada con los programas y fondos ofrece, además, otras posibilidades que todavía no han sido del todo exploradas.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en México está trabajando en el diseño y desarrollo de un Sistema Integral de Evaluación del Desempeño que concentre los distintos procesos relacionados con el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos a través de los programas presupuestarios, actividades institucionales y fondos. Mediante esta plataforma, se pretende optimizar y hacer más eficiente el Sistema de Evaluación del Desempeño con el objetivo final de contribuir al uso sistemático de la información sobre el desempeño y mejorar tanto la toma de decisiones, como la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos.

Sistemas como el descrito permiten albergar toda la información necesaria para el cálculo del Índice de Prioridad de la Evaluación que, recordemos, se relaciona con el presupuesto ejercido por cada programa o fondo, su vinculación al Plan de Desarrollo, su alineación a los ODS, y sus evaluaciones anteriores. Por lo tanto, se abre la posibilidad de integrar en dichos sistemas informáticos una funcionalidad específica para generar, de manera automática, el IPE de los programas y fondos a partir de la información ya contenida en éstos. Para operacionalizar el IPE, además de contar con los insumos mencionados, se requeriría, solamente, poder registrar en el sistema la ponderación de cada uno de los factores que conforman el modelo de evaluación, los cuales, además, podrían ser modificados en caso tal de que así se considera oportuno por parte de los distintos actores involucrados en el PbR-SED.

La incorporación de una funcionalidad del IPE, por lo tanto, facilita la generación de la lista ordenada de los programas y fondos según su prioridad de evaluación, además de automatizar la asignación de la evaluación recomendada para cada programa o fondo. Esta acción, que permite eficientizar el cálculo del IPE y el diseño de las agendas multianuales de evaluación, también tiene el potencial de contribuir a anclar y, en



cierta manera, institucionalizar este proceso para mejorar y hacer más transparente la planeación de las evaluaciones.

Como apuntado anteriormente, se recomienda que el alcance temporal de las agendas multianuales sea de seis años, para el caso del nivel federal y estatal, o de tres años, para el nivel municipal, coincidiendo con los tiempos de las administraciones. No obstante, también se sugiere revisar anualmente si, debido a cambios en las variables que componen el modelo, la jerarquización de los programas y fondos obtenida a partir del IPE ha sufrido cambios lo suficientemente destacados entre un ciclo presupuestal y otro para plantear una actualización de la agenda. La posibilidad de integrar el cálculo del IPE en un sistema en el que se registren los cambios en las variables que componen el modelo agiliza, por lo tanto, este tipo de revisiones anuales.

## Conclusiones

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), además de contribuir a mejorar la toma de decisiones sobre el gasto público y su gestión, aportan las bases para construir un modelo más transparente y que rinda cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos públicos.

Un elemento fundamental del PbR-SED es la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios y fondos. En tanto estas evaluaciones tienen lugar en un contexto caracterizado por recursos limitados, uno de los principales retos al que se enfrenta el Sistema de Evaluación del Desempeño, tanto a nivel federal, como en los niveles estatal y municipal, es la selección estratégica de los programas presupuestarios y del gasto federalizado a evaluar en cada ejercicio fiscal. Este documento ha presentado una propuesta metodológica para la construcción de un modelo que permita orientar la toma de decisiones relacionadas con la selección de los programas y fondos a evaluar, incluyendo la posibilidad de utilizar los resultados obtenidos de su aplicación para diseñar agendas multianuales de evaluación hasta seis años vista.

Así, la metodología del Índice de Prioridad de Evaluación (IPE) contribuye a fortalecer la planeación y la política de evaluación del desempeño de los programas presupuestarios y del gasto federalizado, en tanto ofrece un método para, no solamente clasificar los programas y fondos según la prioridad que existe de su evaluación, sino también asignar el tipo de evaluación recomendada para cada uno de los programas.

Tal y como se presenta, esta metodología permite cierto margen para adecuar el modelo y las variables que lo integran al contexto local, ofreciendo la posibilidad de llevar a cabo un proceso participativo en el que las y los tomadores de decisiones involucrados en el PbR-SED puedan incidir para que la metodología refleje las prioridades y necesidades donde ésta se aplicará. Asimismo, partiendo de los resultados obtenidos de la aplicación de la metodología, existen distintas alternativas para construir las agendas multianuales de evaluación, lo cual permite su adaptación a la disponibilidad de recursos con los que se cuenta.

En todo caso, el IPE permite que las decisiones involucradas en la planeación de las

evaluaciones a realizarse se basen en un método verificable y transparente, con elementos objetivos y técnicos, permitiendo así reducir los espacios para la discrecionalidad o arbitrariedad que podrían acompañar a este tipo de procesos.

Con tal de facilitar el cálculo del Índice, este documento ha sugerido aprovechar las herramientas tecnológicas que, en algunos casos, ya se están utilizando para sistematizar el registro, monitoreo y evaluación de los programas y fondos. El aprovechamiento o desarrollo y uso de este tipo de sistemas hace posible albergar, de manera sistemática, toda la información necesaria para el cálculo del Índice de Prioridad de la Evaluación. Más allá de facilitar la operatividad del IPE, estos sistemas tienen, además, el potencial de contribuir a anclar, en los procesos utilizados por la administración pública, herramientas y metodologías como las planteadas.

## Bibliografía

- CEPAL (2008). Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos. Editorial CEPAL, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35914-manual-metodologico-evaluacion-multicriterio-programas-proyectos>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 24-12-2020.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nueva York, 2004.
- Filmer, D. y Pritchett, L. H. (2001). Estimating wealth effects without expenditure data—or tears: an application to educational enrollments in states of India. *Demography*, 38(1), 115-132.
- INEGI (2020). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 30 de marzo de 2006. Última reforma publicada DOF 06-11-2020.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. 31 de diciembre de 2008. Última reforma publicada DOF 30-01-2018.
- Opricovic, S. y Tzeng G.H. (2004). Compromise solution by MCDM methods: A comparative analysis of VIKOR and TOPSIS. *European Journal of Operational Research*, 156(2), 445-455.
- PNUD (2019). Localización de la Agenda 2030 en México. Sistematización de la instalación y operacionalización de los Órganos de Seguimiento e Institucionalización de la Agenda 2030. Editorial PNUD. [https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic\\_governance/localizacion-de-la-agenda-2030-en-mexico.html](https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/localizacion-de-la-agenda-2030-en-mexico.html)
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024. DOF: 30/08/2019.
- Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015). [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)
- Saaty, T.L. (1990). How to make a decision: The analytic Hierarchy process. *European Journal of Operational Research*, 48(1), 19-43.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). Sistema de Evaluación del Desempeño. <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/DirectricesSED.html>

## Trayectorias escolares y abandono de estudiantes del nivel superior, en el primer semestre de su carrera

Alfonso Domínguez Salcido\*

### Introducción

De acuerdo a la estadística de la Universidad de Guadalajara (UDG), en el 2019 ingresaron 34,004 estudiantes, al nivel superior de esa institución. Los resultados calculados por el Modelo Analítico de Información Trayectorias Escolares (de aquí en adelante MITE), para los años del 2010 al 2017, muestran que el porcentaje de abandono en los estudiantes de primer ingreso, fue del 14.9%. Este porcentaje representa a poco más de cinco mil estudiantes que abandonaron sus estudios durante el primer semestre de su carrera.

El MITE mide el desempeño académico de los estudiantes de primer ingreso; evalúa y asocia un riesgo de abandono, a ese tramo de su trayectoria escolar, y en función de la posibilidad tiene el estudiante para concluir sus estudios; identifica a los estudiantes que cursaron solo un semestre de su carrera; y, por último, contrasta el riesgo asociado a la trayectoria con el abandono escolar.

Este documento muestra los resultados de la evaluación del MITE, de las trayectorias escolares de 234 mil estudiantes, que ingresaron a alguna de las 121 carreras de pregrado, de la Universidad de Guadalajara, vigentes entre los años 2010 al 2017. Esta es una etapa piloto, solo se evalúa el primer semestre de la carrera universitaria, con el fin de comparar el riesgo asociado a las trayectorias y el abandono escolar.

El modelo MITE aporta elementos formales que dan claridad sobre el desempeño académico de cada estudiante, durante su estancia en la institución. Genera también conocimiento para poner en marcha acciones adecuadas para cada estudiante, que faciliten su desarrollo universitario.

Actualmente, el modelo se encuentra en desarrollo, se han incorporado variables que dan cuenta de la procedencia del estudiante, tales como el plantel escolar en el cual cursó el nivel medio superior, el promedio del bachillerato, el puntaje obtenido en la prueba de ingreso, entre otras.

En el futuro inmediato, se abordará la problemática del abandono en las carreras de la modalidad en línea, a fin de observar el fenómeno dado en las carreras de la modalidad presencial, especialmente en el tiempo de la reciente pandemia, en el que la totalidad de estudiantes cursaron sus asignaturas en línea, debido a las restricciones sanitarias. Igualmente, se incorporarán al MITE las trayectorias de bachillerato y posgrado, además de información sobre egreso, titulación y contexto socioeconómico de los estudiantes universitarios.

\* Maestro en Administración de Tecnologías de Información, por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Analista en la Coordinación General de Planeación y Evaluación, de la Universidad de Guadalajara, [alfonsods69@gmail.com](mailto:alfonsods69@gmail.com); [alfonsod@cgpe.udg.mx](mailto:alfonsod@cgpe.udg.mx)

## Modelo Analítico de Información Trayectorias Escolares

Para llevar a cabo la evaluación de las trayectorias escolares, desarrollamos el MITE con cuatro propósitos principales: medir y evaluar el desempeño académico de los estudiantes de primer ingreso; identificar el riesgo de abandono asociado a ese tramo de trayectoria; identificar a los estudiantes que cursaron solo un semestre de su carrera; y contrastar la evaluación de las trayectorias con el abandono escolar.

El MITE incorpora los indicadores para evaluar trayectorias escolares y riesgo de abandono, de la propuesta metodológica de Ortega, J., López, R., & Alarcón, E. (2015), del Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana. En esta propuesta, la trayectoria escolar se entiende como el tránsito del estudiante en la universidad, desde que ingresa hasta que aprueba la totalidad de asignaturas, o el total de créditos académicos requeridos por su carrera. Para medir el desempeño académico, la propuesta se basa en indicadores cuantitativos, relacionados a los períodos de aprobación de asignaturas (ordinario, extraordinario, no aprobado), y el promedio de calificaciones de ese semestre. De acuerdo al desempeño académico --bajo, regular o alto-- y el grado de avance esperado para cada estudiante --en rezago, irregular u óptimo--, se construye una tipología de las trayectorias escolares y se asocia a éstas un riesgo de abandono.

De esta forma, un estudiante con alto desempeño académico, es aquel que aprueba sus asignaturas al ritmo establecido por su plan de estudios, tiene un promedio de calificaciones mayor o igual a 90, y la mayoría de sus asignaturas, más del 80%, fueron aprobadas en períodos ordinarios, sin haber presentado exámenes extraordinarios, ni haberlas recurrido. Los estudiantes con bajo desempeño académico son aquellos que se rezagan en el avance de sus estudios, sus indicadores de aprobación son bajos, y obtienen bajas calificaciones. El desempeño regular resulta de las múltiples combinaciones de estos indicadores.

Las categorías de riesgo de abandono están definidas en función de la posibilidad que tiene el estudiante para cumplir con las exigencias de su programa educativo, y concluir sus estudios en el tiempo establecido. Son tres grados de riesgo de abandono identificados en la propuesta metodológica: Sin riesgo, Riesgo y Riesgo alto. En el primero, se interpreta que el estudiante tiene altas probabilidades de concluir sus estudios. El grado Riesgo se interpreta que el estudiante tiene bajas probabilidades de que no concluya sus estudios. El grado de Riesgo alto implica que el estudiante tiene bajas probabilidades de concluir sus estudios.

De esta forma, las trayectorias escolares evaluadas en el grado “Sin riesgo”, son aquellas en las que el estudiante tiene un desempeño académico alto o regular, y su ritmo de aprobación de créditos es óptimo, esto es, son estudiantes que no reprueban asignaturas y su porcentaje de avance en la aprobación de créditos es igual o mayor al 100%. El grado “Riesgo”, se refiere a trayectorias escolares que presentan un alto desempeño y avance en aprobación de créditos irregular o en rezago, o bien desempeño regular y avance irregular, o desempeño bajo y avance óptimo en la aprobación de créditos.

Los estudiantes con bajo desempeño académico y rezago en la aprobación de créditos, se le asocia la categoría “Riesgo alto” de abandono. Son trayectorias de estudiantes que aprueban menos del 80% de sus asignaturas en el periodo ordinario, y su promedio de calificaciones es bajo. Esta categoría, se asocia también a trayectorias que combinan un bajo desempeño y un avance irregular en la aprobación de créditos, o bien, un desempeño académico regular combinado con rezago en la aprobación de créditos.

El abandono escolar se refiere a los estudiantes que suspenden sus estudios, cambian de carrera o la abandonan, sin haber aprobado el mínimo de créditos requeridos por su carrera. Para medir el abandono, incorporamos al MITE un indicador de abandono escolar, adicional a los propuestos en la metodología, con la finalidad de compararlo con el riesgo de abandono asociado a la trayectoria, y así identificar la proporción de estudiantes que abandonan su carrera, en cada uno de los grados de riesgo de abandono. Este indicador mide la proporción de estudiantes que cursaron solo un semestre de su carrera, respecto al tamaño de su cohorte generacional. Para calcularlo se cuenta, para cada estudiante, el número de semestres cursados, esto es, el número de semestres en los que el estudiante se registró al menos en una de las asignaturas propias de su carrera. Si el valor es igual a uno, se considera que el estudiante abandonó sus estudios, al término del primer semestre. Si el número de semestres cursados es mayor a uno, se considera que el estudiante continuó con sus estudios.

## Población evaluada

El MITE evalúa las trayectorias escolares de 234 mil estudiantes de la Universidad de Guadalajara, que ingresaron a alguna de las 121 carreras de pregrado, vigentes entre los años 2010 al 2017. La evaluación de las trayectorias y las proporciones de abandono se agrupan por cohortes generacionales, compuestas del centro universitario, carrera y semestre de ingreso del estudiante. La población evaluada se distribuye en 141 programas de pregrado (licenciatura y técnico superior universitario), distribuidos entre seis centros universitarios temáticos, nueve centros regionales, y el Sistema de Universidad Virtual (SUV), que ofrece estudios en la modalidad a distancia.

Los centros universitarios temáticos se especializan en un campo disciplinar y tienen sede en el Área Metropolitana de Guadalajara:

- Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD)
- Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias (CUCBA)
- Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA)
- Centro Universitario de Ciencias Exactas e Ingenierías (CUCEI)
- Centro Universitario de Ciencias de la Salud (CUCS)
- Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH)

Los centros universitarios regionales son carácter interdisciplinar, y se localizan en distintas regiones de Jalisco.

- Centro Universitario de los Altos (CUALTOS), región Altos Sur
- Centro Universitario de la Ciénega (CUCIÉNEGA), región Ciénega
- Centro Universitario de la Costa (CUCOSTA), región Costa-Sierra Occidental

- Centro Universitario de la Costa Sur (CUCOSTASUR), región Sierra de Amula
- Centro Universitario de los Lagos (CULAGOS), región Altos Norte
- Centro Universitario del Norte (CUNORTE), región Norte
- Centro Universitario del Sur (CUSUR), región Sur
- Centro Universitario de Tonalá (CUTONALÁ), región Centro
- Centro Universitario de los Valles (CUVALLES), región Valles

## Variables

Las variables contenidas en la fuente de datos, insumo para el cálculo de los indicadores cuantitativos son: para cada materia registrada, la calificación obtenida, el calendario de registro, la secuencia de aprobación de la materia (aprobación en periodo ordinario, extraordinario, no aprobación) y los créditos académicos.

Para cada estudiante se cuenta con su calendario de ingreso y cohorte generacional, el plantel de procedencia en el cual cursó su nivel medio superior, además de los resultados obtenidos en cada sección de la Prueba de Aptitud Académica (PAA); número de calendarios cursados, calificación promedio, créditos aprobados y los créditos requeridos para egreso. Se cuenta también con la información de los créditos mínimos requeridos para el egreso del programa educativo.

## Resultados Trayectorias y abandono escolar

En esta sección se analiza el riesgo de abandono asociado a las trayectorias escolares de estudiantes de primer ingreso, y su relación con el abandono escolar dado en el primer semestre de la carrera. La evaluación consistió en medir el desempeño académico del estudiante en el primer semestre de su carrera; evaluar y asociar un riesgo de abandono a ese tramo de su trayectoria escolar; identificar a los estudiantes que cursaron solo un semestre de su carrera y observar la relación entre el riesgo asociado a la trayectoria escolar y los indicadores de abandono.

## Abandono escolar en el semestre de ingreso

El abandono escolar se refiere a los estudiantes que dejaron de cursar materias, antes de terminar algún grado o nivel educativo, y sin haber cumplido con el mínimo de asignaturas requeridas por su carrera. El indicador “Abandono escolar al 1er calendario”, mide la proporción de estudiantes que cursaron solo un semestre de su carrera, respecto al tamaño de su cohorte generacional.

Los resultados que arroja el modelo analítico MITE son que en el nivel superior de la UDG, el 14.9% de estudiantes de primer ingreso, abandonó sus estudios al finalizar el primer semestre de su carrera. El centro universitario temático con el mayor porcentaje de abandono es el especializado en ciencias sociales y humanidades (CUCSH) con 26.2%, le sigue el especializado en arte, arquitectura y diseño, (CUAAD) con 18.7%. Los centros de ciencias exactas e ingenierías (CUCEI), y ciencias económico administrativas (CUCEA), están apenas por encima del promedio general, con 15.4% y 15.3% respectivamente. El

centro de ciencias biológicas y agropecuarias (CUCBA) tiene un porcentaje de abandono de 13.4% y el centro de ciencias de la salud (CUCS) tiene el menor porcentaje, con 12.0%.

En el conjunto de carreras con los mayores porcentajes de abandono, ofrecidas en los centros especializados, destaca la Licenciatura en Docencia del Inglés, del centro especializado en ciencias sociales y humanidades (CUCSH), con un porcentaje del 49.9%, esto es, cinco de cada diez estudiantes abandonó esta carrera en el semestre de ingreso. La Licenciatura en Informática del centro de ciencias exactas e ingenierías (CUCEI) tiene un porcentaje de abandono igual a 49.2%; en el centro especializado en arte, arquitectura y diseño (CUAAD), la Licenciatura en Artes Audiovisuales tiene 42.3% de abandono; en el centro de ciencias económico administrativas (CUCEA), la Licenciatura en Economía tiene 25.5%. En el centro de ciencias biológicas y agropecuarias (CUCBA), la Licenciatura en Agronegocios tiene 16.5%; finalmente, la Licenciatura en Psicología, del centro de ciencias de la salud, tiene un porcentaje de abandono del 17.5%.

Respecto a los centros interdisciplinarios, las carreras con los mayores porcentajes de abandono son: La Licenciatura en Ingeniería en Electrónica y Computación, de CULAGOS, con 33.0%; le sigue la Ingeniería en Instrumentación Electrónica y Nanosensores, de CUVALLES con 30.8%; Licenciatura en Turismo de CUCOSTA 30.5%; Licenciatura en Letras Hispánicas de CUSUR con 25.5%; Ingeniería Informática de CUCIÉNEGA con 21.7%; Licenciatura en Ingeniería en Recursos Naturales y Agropecuarios de CUCOSTASUR con 21.1%.

## Trayectorias escolares y riesgo de abandono

El MITE evaluó las trayectorias escolares de los estudiantes de primer ingreso, de acuerdo a la propuesta metodológica de Ortega, J., López, R., & Alarcón, E. (2015). La evaluación consistió en medir el desempeño académico y la situación escolar de cada estudiante en el primer semestre de su carrera, y asociar un riesgo de abandono a ese tramo de su trayectoria escolar.

Los resultados muestran que la proporción de estudiantes en trayectorias calificadas con “Riesgo alto de abandono”, en el semestre de ingreso al nivel superior, es de 19.6%. Esto significa que uno de cada cinco estudiantes de primer ingreso, registra un bajo desempeño académico, combinado con un rezago o avance irregular en la aprobación de créditos, o bien, presenta un desempeño regular y rezago en la aprobación de asignaturas. Considerando que los estudiantes de primer ingreso cursan, en promedio, ocho asignaturas, el bajo desempeño académico significa que el estudiante reprueba dos o más asignaturas, y su promedio de calificaciones es menor a 89 puntos. Son estudiantes que presentan, en el primer semestre de su carrera, un rezago importante en la aprobación de asignaturas. Por estas razones, se considera que estos estudiantes tienen bajas probabilidades de concluir sus estudios.

En las categorías de “Riesgo” y “Sin riesgo”, las proporciones de estudiantes en esas trayectorias, en el nivel superior UDG son 16.4% para la primera, y 63.9% para la segunda. El porcentaje de trayectorias en “Riesgo”, en los centros temáticos es de 24.5% y en los

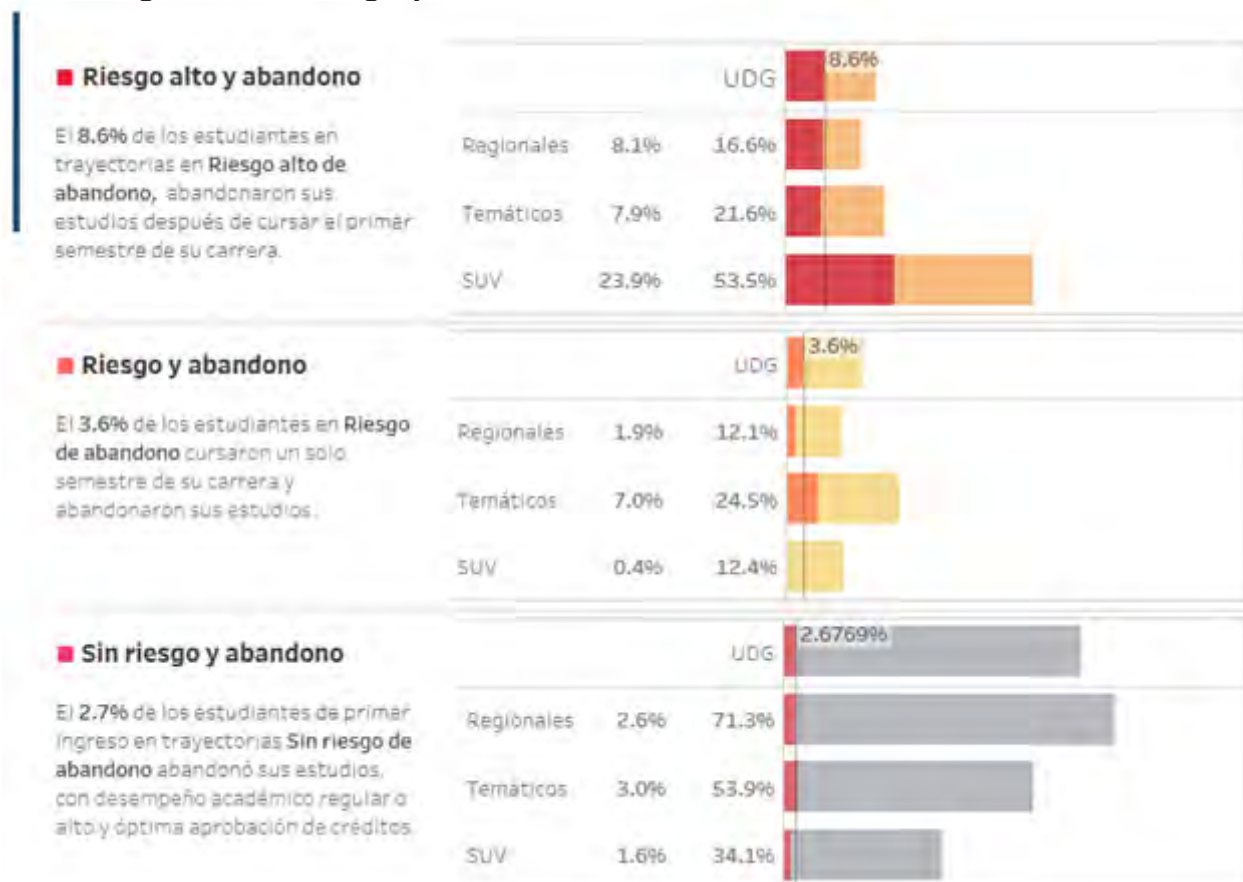
regionales es 12.1%. En las modalidades a distancia, impartidas por el SUV, el porcentaje es de 12.3%, muy cercano al porcentaje de los centros temáticos.

La categoría “Sin riesgo” representa a estudiantes que aprueban todas sus asignaturas, y su situación en la aprobación de créditos es óptima. En el nivel superior UDG este porcentaje es de 63.9%; en los centros regionales se presenta el porcentaje mayor de la UDG con 71.3%, le siguen los centros temáticos con 53.9% y en el Sistema de Universidad Virtual (SUV) se registra un porcentaje de 34.1% de estudiantes en trayectorias “Sin riesgo” de abandono.

### Abandono de estudiantes que cursan trayectorias de Riesgo alto

El porcentaje de abandono calculado por el MITE es de 14.9%, se distribuye en las categorías de riesgo de la siguiente forma: La proporción de estudiantes que cursaron trayectorias de Riesgo alto y que abandonaron su carrera en el primer semestre es de 8.6%. Mientras que el 3.6% abandonaron sus estudios habiendo cursado trayectorias en riesgo moderado de abandono y solo el 2.6% abandonó desde trayectorias evaluadas Sin riesgo (figura 1).

Figura 1. Categorías de riesgo y abandono

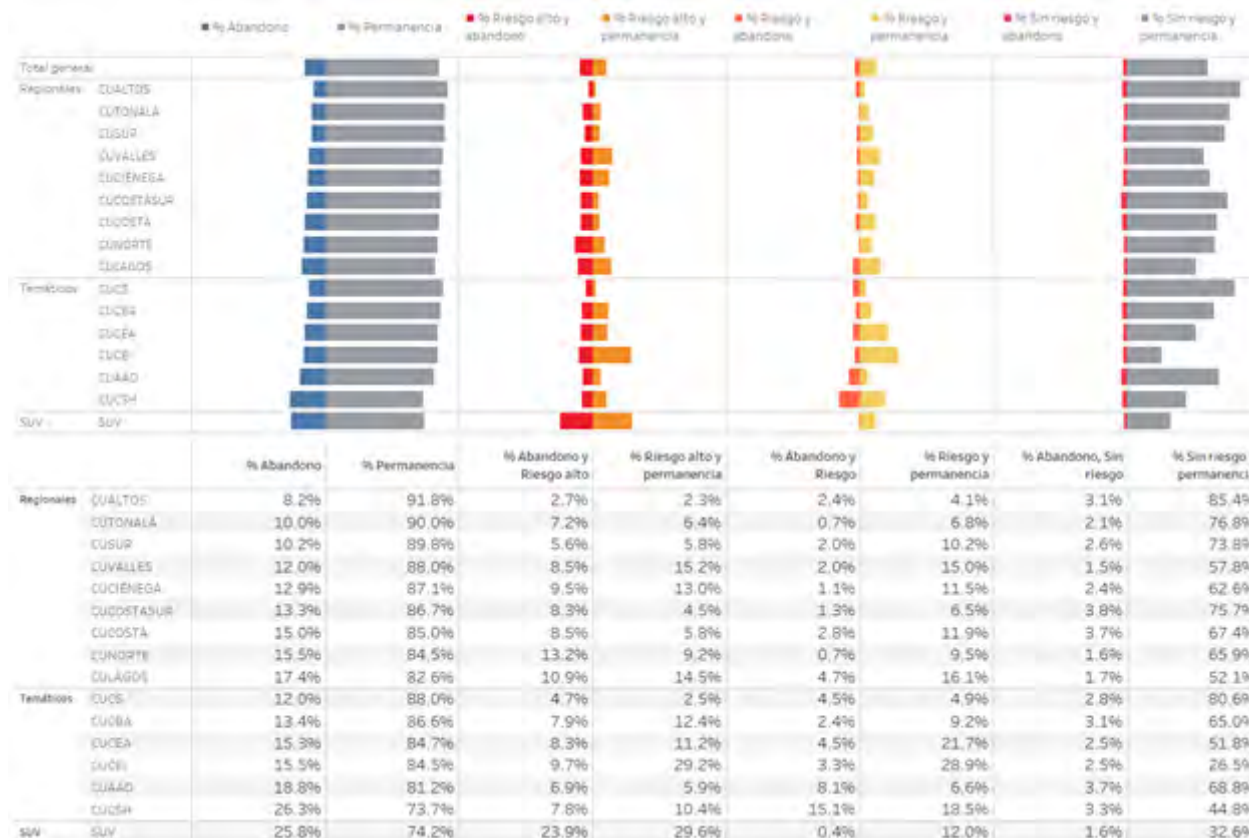


Fuente: Elaborado por el MITE, con base en datos estadísticos del Sistema de Información Integral y Administración Universitaria (SIAU), Universidad de Guadalajara, consultada el 06 de junio de 2018.



La figura 2 muestra el comportamiento de los indicadores en los centros universitarios temáticos, regionales y el SUV. Las barras azules representan el porcentaje de abandono en cada centro universitario y SUV. Las barras en color rojo muestran la distribución del indicador de abandono en las distintas categorías de riesgo de abandono: Riesgo alto (barras color naranja), Riesgo (amarillas), y Sin riesgo (gris).

**Figura 2. Categorías de riesgo y abandono, en centros regionales, temáticos y SUV**



Fuente: Elaborado por el MITE, con base en datos estadísticos del Sistema de Información Integral y Administración Universitaria (SIAU), Universidad de Guadalajara, consultada el 06 de junio de 2018.

El centro universitario especializado en ciencias sociales (CUCSH) tiene el porcentaje mayor de abandono, con 26.2%. La distribución de ese porcentaje en las categorías de riesgo es el siguiente: 7.8% del abandono se presentó en estudiantes que cursaron trayectorias en Riesgo alto de abandono; el 15.1% fue de trayectorias en Riesgo, el restante 3.2% en trayectorias consideradas Sin riesgo de abandono. En este centro, la mayoría de los abandonos se presenta en estudiantes que cursan trayectorias de “Riesgo bajo”, es decir, son estudiantes que presentan un alto desempeño y avance en aprobación de créditos irregular o en rezago, o bien desempeño regular y avance irregular, o desempeño bajo y avance óptimo en la aprobación de créditos.

En este centro, la Licenciatura en Docencia del Inglés como Lengua Extranjera, registra un porcentaje de abandono del 49.9%. En esta carrera, el 10.1% de ese conjunto de estudiantes cursó trayectorias Sin riesgo y abandonó su carrera.

El centro universitario especializado en ciencias sociales (CUCSH) tiene el porcentaje

mayor de abandono, con 26.2%. La distribución de ese porcentaje en las categorías de riesgo es el siguiente: 7.8% del abandono se presentó en estudiantes que cursaron trayectorias en Riesgo alto de abandono; el 15.1% fue de trayectorias en Riesgo, el restante 3.2% en trayectorias consideradas Sin riesgo de abandono. En este centro, la mayoría de los abandonos se presenta en estudiantes que cursan trayectorias de “Riesgo bajo”, es decir, son estudiantes que presentan un alto desempeño y avance en aprobación de créditos irregular o en rezago, o bien desempeño regular y avance irregular, o desempeño bajo y avance óptimo en la aprobación de créditos.

En este centro, la Licenciatura en Docencia del Inglés como Lengua Extranjera, registra un porcentaje de abandono del 49.9%. En esta carrera, el 10.1% de ese conjunto de estudiantes cursó trayectorias Sin riesgo y abandonó su carrera.

## Conclusiones

El MITE permite observar la relación entre el desempeño académico y el abandono escolar, muestra en cuáles trayectorias (Sin riesgo, Riesgo, Riesgo Alto) se presenta el abandono. En este sentido, uno de los principales hallazgos del MITE, es que en el centro especializado en ciencias sociales y humanidades, el abandono se da mayormente en trayectorias en Riesgo. En éstas, se interpreta que el estudiante tiene bajas probabilidades de que no concluya sus estudios. Son estudiantes que presentan un alto desempeño académico y avance en aprobación de créditos irregular o en rezago, o bien desempeño regular y avance irregular, o desempeño bajo y avance óptimo en la aprobación de créditos. Existe una situación similar en el centro especializado en arte, arquitectura y diseño.

En estos casos, concluimos que el abandono no tiene una relación directa con el desempeño académico del estudiante. Para identificar con mayor claridad los factores que influyen en estos estudiantes, es necesario asociar los resultados al contexto socioeconómico, entorno social, familiar e institucional, además de agregar información relacionada a la orientación vocacional.

El MITE muestra que en las carreras impartidas por el SUV, en la modalidad a distancia, el abandono se da en su mayoría en estudiantes en trayectorias en Riesgo alto de abandono. Los estudiantes con bajo desempeño académico y rezago en la aprobación de créditos, se le asocia la categoría “Riesgo alto” de abandono. Son trayectorias de estudiantes que aprueban menos del 80% de sus asignaturas en el periodo ordinario, y su promedio de calificaciones es bajo. En este caso, los estudiantes de primer ingreso del SUV registran un promedio de cinco asignaturas, y aprueban cuatro o menos, con bajas calificaciones.

Esta categoría, se asocia también a trayectorias que combinan un bajo desempeño y un avance irregular en la aprobación de créditos, o bien, un desempeño académico regular combinado con rezago en la aprobación de créditos. En estos casos, sería necesario agregar al MITE información relacionada a los hábitos de estudio de los estudiantes del SUV, incluso información sobre el contexto laboral del estudiante, a fin de identificar si la

modalidad a distancia influye en el desempeño escolar.

En el caso del centro especializado en ciencias exactas e ingenierías, el MITE calculó un porcentaje de 15.4%, apenas por encima del promedio general de la UDG que es del 14.9%. Calculó también que el 38.9% de los estudiantes de primer ingreso a este centro, cursan trayectorias en riesgo alto de abandono, y de éstos, solo el 9.7% abandonó sus estudios. La diferencia entre estas dos cifras, 29.2%, representa que tres de cada diez estudiantes no abandonaron su carrera, y mostraron un bajo desempeño y rezago en la aprobación de asignaturas. Son estudiantes que tienen bajas probabilidades de concluir sus estudios, y en caso de terminar, probablemente retrasen su egreso.

## Principales elementos innovadores

El MITE propone un estándar para el seguimiento de las trayectorias escolares de los estudiantes de primer ingreso al nivel superior de la UdeG, a fin de utilizar los resultados en los procesos de planeación y evaluación educativa; contribuye con indicadores de trayectorias estandarizados, que permiten comparar el desempeño escolar con otras Instituciones de Educación Superior (IES).

El MITE proporciona elementos para entender el fenómeno del abandono escolar y su relación con el desempeño académico, aporta información para los programas institucionales de atención a los estudiantes, tales como tutorías, becas, identificación de talentos. Proporciona información para el diseño y evaluación de programas educativos.

## Trabajos futuros

En el futuro inmediato, se abordará la problemática del abandono en las carreras de la modalidad en línea, a fin de observar el fenómeno dado en las carreras de la modalidad presencial, durante el tiempo de la reciente pandemia, en la que la totalidad de estudiantes cursaron sus asignaturas en línea, debido a las restricciones sanitarias.

Se incorporarán al MITE las trayectorias escolares de los estudiantes del nivel medio superior (bachillerato) y posgrado de la Universidad de Guadalajara, con la finalidad de analizar las trayectorias desde los ejes de lectoescritura y razonamiento lógico-matemático. Más adelante se abordará el análisis desde la perspectiva de género, en tema de las carreras feminizadas y masculinizadas.

## Bibliografía

- Ortega, J., López, R., & Alarcón, E. (2015). Trayectorias escolares en educación superior. Propuesta metodológica y experiencias en México (pp. 23-42). México: Instituto de Investigaciones en Educación - Universidad Veracruzana.
- Alanis-Pérez, Medina, Castellanos, Calderón, (2009) Estudio de la Trayectoria Escolar de las generaciones de admitidos desde el calendario escolar 1996 A hasta 2009 A, por cohorte generacional/real en el Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara; México, 2009.
- F.J. López, M.C. Macías y E.R. Sandoval, "Minería de datos: identificando causas de deserción en las

instituciones públicas de educación superior de México,” TIES, Revista de Tecnología e Innovación en Educación Superior, vol. 1, n.o. 2, octubre, 2019. [En línea]. Disponible en: <http://ties.unam.mx/> [Consultado en octubre, 2019].

Chain R. y Ramírez M (1997). Trayectoria Escolar: La Eficiencia Terminal en la Universidad Veracruzana en Revista de la Educación Superior, Núm. 102, abril junio de 1997. ANUIES. México. <http://publicaciones.anui.es.mx/revista/102>

## Los mensajes de texto como alternativa viable para monitorear procesos y resultados vía remota: Experiencia de un piloto de empleo juvenil en San Luis Potosí, México\*

ELIANA CARRANZA,\*\* ANA LUCÍA CÁRDENAS\*\*\*, KIMBERLY JEAN GERONIMO\*\*\*\*, MARÍA ELENA ORTEGA\*\*\*\*\*

En las últimas dos décadas, el progreso tecnológico ha tenido un crecimiento exponencial. En particular, la expansión en cobertura de la red de telefonía móvil tanto en economías avanzadas como en emergentes ha permitido conectar digitalmente a la mayor parte de la población, sobre todo a los jóvenes (Pew Research Center, 2019). Esta tecnología se ha convertido en un componente importante de intervenciones sociales y programas de desarrollo, contribuyendo de manera notable a la mejora en la prestación de servicios. Sin embargo, a pesar de potenciales reducciones en tiempo y costos de recolección de datos—especialmente importantes para la toma de decisiones en contextos de crisis o conflicto— el uso de herramientas tecnológicas, como mensajes de texto por teléfono celular, aún no ha sido adoptado sistemáticamente como parte de los esfuerzos de mejora de los sistemas de monitoreo y evaluación.

En este documento se expone que la tecnología de mensajes de texto por teléfono celular pueden ser una alternativa de gran alcance y bajo costo para monitorear procesos en tiempo real y obtener una medición preliminar de resultados. No obstante, ciertas limitaciones derivadas de la fluctuante tasa de respuesta para ciertos grupos y los posibles sesgos por autoselección sugieren que esta estrategia debe ser considerada como un complemento y no un sustituto a otros mecanismos de recolección de datos para evaluación de resultados e impacto. Esta propuesta se basa en la experiencia del proyecto piloto “México: Inclusión Laboral para Jóvenes” implementado por el Banco Mundial e instancias del gobierno federal y del estado de San Luis Potosí.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera. La sección 1 presenta el contexto del acceso a Internet y telefonía celular en México y expone los objetivos del proyecto de “México: Inclusión Laboral para Jóvenes” (MILJ). La sección 2 describe el diseño del componente de monitoreo por mensajes de texto del proyecto. La sección 3 analiza el alcance y resultados relacionados con la recolección de datos vía mensaje para el proyecto, y comenta sobre algunas de las limitaciones de este tipo de estrategias. Finalmente, la sección 4 presenta las principales conclusiones y plantea una serie de recomendaciones para la implementación de estrategias de monitoreo por mensajes de texto.

\* El proyecto México: Inclusión Laboral para Jóvenes ha sido posible gracias a una donación del Jobs Umbrella Multidonor Trust Fund (MDTF) del Banco Mundial, respaldado por el Departamento de Desarrollo Internacional / AID del Reino Unido, los gobiernos de Noruega, Alemania, Austria, la Agencia Austriaca de Desarrollo y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

\*\* Doctora en Economía por la Universidad de Harvard, Economista Senior del Banco Mundial, [ecarranza@worldbank.org](mailto:ecarranza@worldbank.org)

\*\*\* Maestra en Políticas Públicas y Desarrollo por la Escuela de Economía de Toulouse, Coordinadora de Proyectos Senior del Banco Mundial, [acardenasmartine@worldbank.org](mailto:acardenasmartine@worldbank.org)

\*\*\*\* Maestra en Administración Pública y Desarrollo Internacional y en Planificación Urbana por la Universidad de Harvard, Analista Senior del Banco Mundial, [kgeronimo@worldbank.org](mailto:kgeronimo@worldbank.org)

\*\*\*\*\* Doctora en Educación por la Universidad de Harvard, Asesora técnica del Banco Mundial, [mortegaesles@worldbank.org](mailto:mortegaesles@worldbank.org)

## Contexto

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) de 2019, el 70.1% de la población de seis años o más en México es usuaria de Internet; siendo el grupo etario entre 16 y 24 años el que más lo utiliza (91.2%). A pesar de eso, el acceso a Internet aún sigue siendo limitado en contextos rurales (47.7%) y entre los estratos socioeconómicos más bajos (45%). Esta brecha es más notable a nivel de hogares ya que mientras el 65.5% de los hogares urbanos tiene conexión a Internet, únicamente el 23.4% de los hogares rurales cuenta con este servicio. En términos de los dispositivos para acceso a Internet, el 95.3% de los usuarios reporta que accede mediante un teléfono celular, mientras que sólo alrededor del 30% lo hace a través de una computadora o laptop. Los hogares de estrato socioeconómico bajo que tienen computadora pero que carecen de conexión a Internet mencionan que no pueden adquirir el servicio por falta de recursos económicos (60.2%) o por la falta de servicio en su localidad (26.1%). En contraste, la principal razón reportada por los hogares del estrato socioeconómico alto sin acceso, es la falta de interés o considerar que no lo necesitan (35.2%).

En cuanto a la telefonía celular, la ENDUTIH 2019 indica que el 89% de la población entre 18 y 54 años en México son usuarios de un teléfono móvil. Ese porcentaje no es muy distinto para la población de entre 18 y 54 años en el estrato socioeconómico más bajo, ya que un 84% de ese grupo etario posee un teléfono móvil. Hoy en día, la mayor parte de los usuarios cuentan con un celular inteligente (88.1%). Entre los usuarios, el esquema de prepago es más común (81.7%) que el de contrato (18.3%). Esto implica que la comunicación suele estar sujeta a la disponibilidad de saldo telefónico y hace más probable que al cambiar de dispositivo los usuarios cambien también de número telefónico.

El creciente acceso a recursos tecnológicos en el país abre una ventana de oportunidad para innovar y tomar ventaja de la tecnología para mejorar los sistemas recolección de información a fin de facilitar y agilizar la toma de decisiones de política pública. Por ejemplo, en tiempos de pandemia por la COVID-19, el uso de la tecnología se ha vuelto aún más relevante en diferentes ámbitos incluyendo la obtención de información confiable y oportuna. Mecanismos habituales, como encuestas presenciales, no pueden ser utilizados. Aunque la recolección de información por Internet es cada vez más común, el acceso desigual a éste y los sesgos en cuanto a quienes lo usan (más jóvenes, más educados, urbanos, mayor nivel socioeconómico) en regiones como América Latina y el Caribe hace que la recolección de datos de alta frecuencia por celular sea la primera alternativa viable para el seguimiento de ciertas poblaciones objetivo.

El proyecto “México: Inclusión laboral para jóvenes” ha puesto en marcha un sistema de seguimiento y monitoreo de alta frecuencia a través de mensajes de texto cortos o SMS (Short Message Service, por sus siglas en inglés) de doble vía. El proyecto MILJ, implementado por el Banco Mundial junto con instancias del gobierno federal y estatal, tiene como objetivo promover el acceso y permanencia en un empleo formal de jóvenes (entre 17 y 21 años) recién egresados de la educación media superior y provenientes de

hogares de bajos ingresos en el estado de San Luis Potosí. El proyecto ofrece un paquete de actividades para guiar las decisiones de estudio y trabajo entre la población objetivo, fortalecer sus habilidades de búsqueda de empleo y conectarlos con oportunidades de empleo de calidad. Las actividades son implementadas antes de que los jóvenes egresen de la educación media superior e ingresen a la universidad y/o al mercado laboral. Dichas actividades incluyen la entrega de un Taller de Información Laboral (dentro del cual se ofrece una actividad conductual de autoafirmación) y la oferta de un subsidio al salario por \$900 al mes, hasta por seis meses bajo la condición de obtener y permanecer en un empleo formal.

En 2018 el proyecto inició con una fase de prueba de concepto y en 2019, comenzó la fase de implementación de la intervención bajo un diseño experimental para evaluar su impacto. La población objetivo de esta intervención son los jóvenes de 17 a 21 años que estudiaron la educación media superior cerca de la zona industrial de San Luis Potosí, incluyendo a antiguos beneficiarios del programa de transferencias monetarias condicionadas, PROSPERA. La intervención inició mientras los jóvenes objetivo cursaban el último semestre de la educación media superior (abril 2019) y continúa hasta la fecha (marzo 2021).

Uno de los principales retos que se identificó para el proyecto en su etapa de diseño consistía en volver a contactar y recopilar datos sobre las trayectorias escuela-trabajo de los jóvenes después de que se gradúan de la educación media superior ya que una vez fuera del sistema educativo aumenta la dificultad de captarlos nuevamente a través de datos administrativos gubernamentales, o su uso de servicios y programas públicos. Por ello, se decidió implementar una estrategia de seguimiento y monitoreo por mensajes de texto bidireccionales que pudiera ofrecer información sobre actividades del piloto y permitiera realizar el levantamiento periódico de encuestas cortas. Con ello se buscó obtener información oportuna y de alta frecuencia sobre la situación laboral de aproximadamente 2,000 jóvenes que conforman la población objetivo del piloto. A partir de abril 2020, se incluyeron preguntas específicas para monitorear las afectaciones de la COVID-19 sobre los participantes e identificar cambios en sus condiciones escolares, laborales, económicas y de salud—ver Cárdenas, Carranza y Ortega (2020) para algunos resultados de este ejercicio.

## Diseño de la Estrategia de Monitoreo

De forma transversal a las actividades del proyecto, se desarrolló una estrategia de monitoreo de alta frecuencia a jóvenes objetivo mediante el uso mensajes de texto por teléfono celular. A través de rondas de mensajes de texto bidireccionales gratuitos, se busca dar seguimiento y recopilar información detallada y oportuna sobre actividades del proyecto, así como sobre condiciones laborales y contexto de los jóvenes. La estrategia del uso de mensajes de texto de doble vía o bidireccional proporciona la capacidad de enviar y recibir mensajes SMS a través de flujos de preguntas preprogramadas que permite personalizar la interacción con los jóvenes y automatizar la recolección de información. Los mensajes de texto son también un medio para asegurar un cumplimiento de ciertas condiciones de la intervención y para capturar información en tiempo real, ahorrando

costos de trabajo de campo.

Los jóvenes beneficiarios fueron informados de forma presencial sobre la plataforma SMS durante el Taller de Información Laboral en sus escuelas, para aumentar su credibilidad, explicar su funcionamiento y tener las primeras interacciones por ese medio. La estrategia para aumentar la credibilidad y, por tanto, la probabilidad de respuesta fue informada por el piloto por entrevistas con jóvenes en las que se identificó que era importante que reconocieran quien manda los mensajes. Ese mismo día se entregó a todos los jóvenes un monedero electrónico en el que se depositarían los subsidios al salario y los incentivos por contestar las encuestas SMS. El equipo de MILJ recopiló formularios de consentimiento firmados, explicó cómo registrarse a la plataforma<sup>1</sup> y brindó la opción de cancelar automáticamente la suscripción a la plataforma enviando la palabra “BAJA” por mensaje de texto<sup>2</sup>.

Los flujos de mensajes de texto bidireccionales son generados por el equipo del Banco Mundial sin costo para los beneficiarios. La operación de este componente se realiza por TextIt, una plataforma gratuita y open source diseñada para enviar y recibir mensajes de texto, administrar flujos complejos de mensajes, automatizar el análisis y presentar los datos en tiempo real. El equipo de MILJ se encargó del manejo de la plataforma SMS para garantizar el control total del contenido y la logística de la mensajería. Gracias a esto, el equipo puede determinar cómo y cuándo se analizarán los datos que contienen las respuestas enviadas por los participantes y realizar los ajustes necesarios en directo. En cuanto al costo, el equipo decidió asumir la totalidad del costo de envío y recepción de SMS para que los mensajes fueran gratuitos para los jóvenes.

El proyecto MILJ diseña las preguntas para encuestas de alta frecuencia a la población objetivo; algunos mensajes son específicos para ciertos subgrupos de la muestra, por ejemplo, para aquellos que se encuentran buscando empleo o aquellos que ya están trabajando. El equipo aprendió en la fase de prueba del concepto, que los jóvenes prefieren mensajes personalizados y con un tono similar al que utilizan con sus compañeros. Además de las encuestas, los mensajes incluyen el envío de actualizaciones y recordatorios sobre el proceso de registro y solicitud del subsidio, notificaciones sobre la entrega de estos y las encuestas sobre su situación laboral. El equipo de MILJ utiliza principalmente preguntas cerradas de opción múltiple y, ocasionalmente, preguntas abiertas sobre temas específicos en los que se quería más expresiones de los jóvenes. Cada encuesta contiene un máximo de 20 preguntas (máximo 160 caracteres por pregunta) y se envían alrededor de 3 mensajes de recordatorio a quienes no la han contestado o la dejaron incompleta.

Antes de lanzar la plataforma, se tuvieron que ejecutar varias sesiones de prueba hasta que el servicio estuvo listo. La gestión con proveedores telefónicos para la obtención de un número corto gratuito (de 5 dígitos) para envío y recepción de mensajes fue complicada ya que el mercado está bastante fragmentado y hay pocos servicios de integración de proveedores. Una vez concluidos los procesos de adquisición para todos los proveedores, el proceso de configuración técnica tomó entre 4 y 6 semanas.

<sup>1</sup> Se registraron 1,881 de los 1,924 jóvenes que participaron en el estudio.

<sup>2</sup> A lo largo de la implementación del proyecto solo 58 jóvenes se han dado de baja de esta forma.



A lo largo de su implementación, el equipo de MILJ ha estado dando seguimiento a la estrategia SMS abordando las dudas de los jóvenes y atendiendo notificaciones de cambio de número telefónico a través de SMS, correo electrónico, teléfono, WhatsApp y Facebook. Al mismo tiempo, analiza las tasas de respuesta para considerar posibles ajustes a la herramienta. Por ejemplo, se observó que enviar encuestas SMS por la tarde era más eficaz, que el envío de recordatorios de encuestas incompletas cada dos días ayuda a recibir respuesta.

## Resultados de la Estrategia de Monitoreo

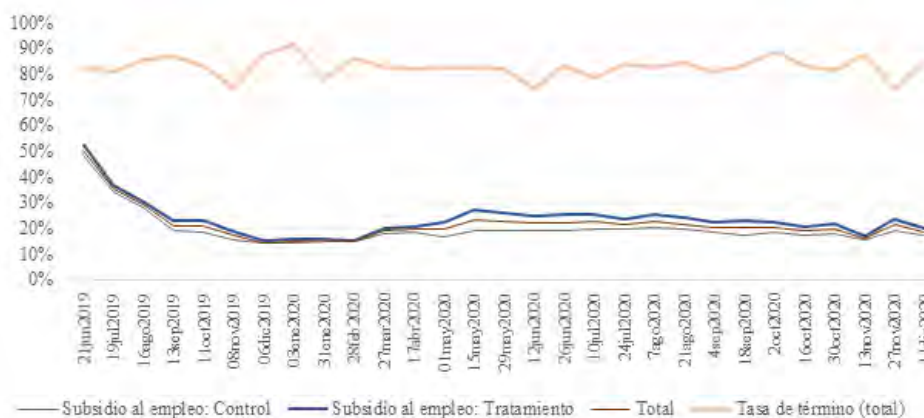
Al menos 34 rondas de encuestas cortas por mensajes de texto han sido utilizadas desde junio de 2019 para obtener información oportuna acerca de la evolución de las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes que participan en el proyecto MILJ. A través de este mecanismo se ha recopilado información periódica sobre indicadores como estado laboral, número de horas y días trabajados, formalidad del empleo, rotación laboral, nivel de satisfacción con el actual empleo, intensidad de búsqueda de empleo, medios utilizados para buscar trabajo, acceso a educación superior y capacitación, entre otros.

A continuación, se analizan las tendencias en la tasa de respuesta y la reacción de los participantes a incentivos ligados a las encuestas. Asimismo, se explora la calidad de los datos recolectados a través de los mensajes de texto y sus limitaciones, en comparación con datos administrativos para la misma muestra y periodo.

## Tasas de Respuesta

Considerando el periodo de monitoreo de junio 2019 a diciembre 2020, un total de 1,262 individuos respondieron alguna encuesta SMS; es decir, el 66% del total de la muestra original. La Gráfica 1 muestra la evolución de las tasas de respuesta desde el inicio del estudio.

**Gráfica 1. Tasa de respuesta y término por encuesta SMS, total y por grupo experimental**



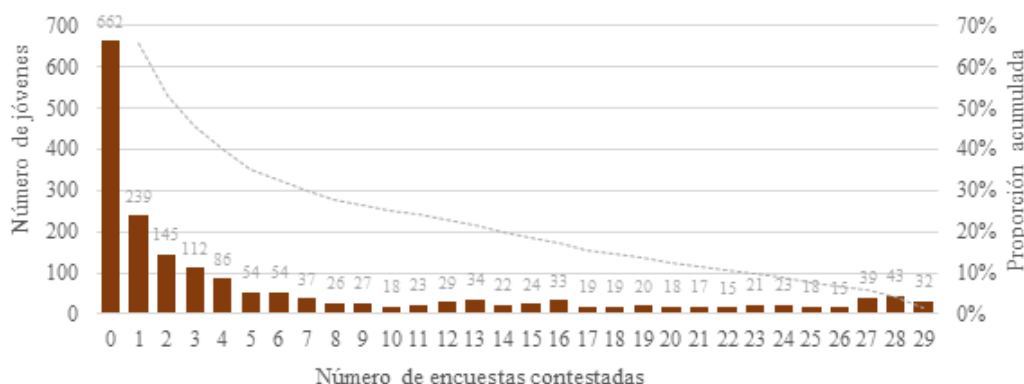
Fuente: elaboración propia.

Nota: La tasa de término corresponde al porcentaje de jóvenes que completaron la encuesta SMS en cada fecha respecto a los que la empezaron. Las líneas punteadas corresponden a incrementos en el monto del incentivo por contestar: el 3 de enero de 2020 se incrementó de \$10 a \$50 pesos, y el 17 de abril de 2020 se incrementó de \$50 a \$100 pesos para monitorear mejor a los jóvenes durante la pandemia COVID-19 y crisis económica resultante. También en esta última fecha la frecuencia de las encuestas cambió de mensual a quincenal.

Como se puede observar, las tasas de respuestas son más altas al inicio del estudio y disminuyen en los siguientes ocho meses hasta mantenerse estables en un nivel entre 20% y 30%.<sup>3</sup> La tendencia en la tasa de término indica que alrededor del 80% de los participantes completan las encuestas SMS que inician. La alta tasa de término es positiva para la recolección de datos, y puede ser resultado de la compensación que se recibe al completar las encuestas. Sin embargo, también implica que alrededor de 20% de los jóvenes que inician la encuesta por alguna razón no la terminan, incluso cuando hay un incentivo económico. Las razones para no terminar pueden ser múltiples, pero se advierte, de algunas entrevistas con los jóvenes, la pérdida de interés, el olvido o la frustración con el formato automático del servicio de mensajes.

A lo largo de 18 meses, más de la mitad de la muestra (66%) respondió al menos a una encuesta SMS en el periodo del estudio (ver Gráfica 2). Entre quienes respondieron al menos una vez, el 80% respondió a más de una encuesta SMS. No obstante, solo un tercio de la muestra respondió a más de 5 encuestas aún cuando se aumentaron los incentivos por contestar: esto implica brechas en el monitoreo de los individuos.

**Gráfica 2. Número de encuestas contestadas por individuo**



Fuente: elaboración propia.

Nota: Las barras muestran el número de jóvenes por total de encuestas contestadas. La línea gris es la proporción acumulada de jóvenes que respondieron al menos a la cantidad de encuestas indicadas. Por ejemplo, 18 jóvenes respondieron a exactamente 10 encuestas SMS, pero un 25% de jóvenes respondieron al menos a 10 encuestas.

Se ha detectado que al menos un 10% de los jóvenes cambiaron sus números telefónicos durante el periodo de seguimiento (ver Tabla 1), incluso hay un pequeño porcentaje que ha notificado más de una vez su número. Esta cifra seguramente es una subestimación, ya que solo captura a los jóvenes que avisaron al equipo MILJ que habían cambiado sus números. Cabe mencionar que, entre los esquemas de prepago, es muy frecuente que quienes cambian o pierden su teléfono celular adquieran un nuevo dispositivo junto con un nuevo número y pierdan el anterior. Esto puede haber contribuido e incluso combinarse con otros factores para que algunas personas dejaran de contestar a las encuestas por SMS. Esto es algo que se indagará en el levantamiento final presencial.

<sup>3</sup> La tasa de respuesta de otros estudios con estrategias de recolección de datos por SMS suele ser comparables o más bajas. En un estudio sobre el mercado laboral de los graduados de un programa de educación vocacional y técnica en Punjab, Khan & Blom (2012) tuvieron una tasa de inicio de encuesta de 16% y su tasa de respuesta fue 10%. En un programa de graduados de un programa de entrenamiento para el trabajo en Kenia, Lau et al. (2018) lograron una tasa de respuesta de 18%. En otros campos, Ruanda, Lang & Ligon (2019) obtuvieron una tasa de respuesta de 25% en un levantamiento sobre los gastos en consumo de los hogares. Berman et al. (2017), reportaron una tasa de respuesta de 34% entre comunidades afectadas durante la crisis sanitaria del Ebola en el Oeste de África.

**Tabla 1. Frecuencia de cambios de número telefónico, reportados por los jóvenes**

Número de veces que se cambió de número	Frecuencia (número y porcentaje) de jóvenes	
	N	%
0	1681	89.40%
1	176	9.40%
2	21	1.10%
3	2	0.10%
4	1	0.10%

Fuente: elaboración propia.

Nota: El 0 indica el número de participantes que se registraron en la plataforma pero no cuentan con reporte de cambio de número. Algunos de este grupo pudieron haber cambiado de número pero no haber informado al proyecto.

## Incentivos por participar

En la fase de prueba de concepto (2018-2019) se experimentaron incentivos en especie, como boletos dobles de cine para los primeros 50 jóvenes en contestar las encuestas SMS. Este tipo de incentivo prácticamente no cambió en la tasa de respuesta y muchos jóvenes incluso no reclamaron o utilizaron los boletos que obtuvieron. De los 41 jóvenes que contestaron para recibir boletos, un poco más de la mitad no habían respondido encuestas antes y a partir de ese momento la mayor parte de ellos siguió contestando los SMS.

Asimismo, en esta fase de prueba de concepto se realizó un experimento con una submuestra de 200 jóvenes que no habían contestado mensajes, ofreciéndoles a la mitad de ellos el depósito de saldo telefónico (prepago) de 20 pesos por cada encuesta completada. A pesar de esto, la tasa de respuesta de aquellos en el grupo de tratamiento se mantuvo en 0% de respuestas, sugiriendo que la participación de estos jóvenes pudo estar restringida de otra forma o que el incentivo en especie no era lo suficientemente atractivo.

En la fase de implementación del piloto, 2019-2021 se hicieron algunos ajustes al esquema de incentivos. El tipo y monto del incentivo se definió a través de un proceso estructurado que incluía información cualitativa de entrevistas o grupos focales con jóvenes, así como la integración de aprendizajes sobre la valoración de distintos tipos de incentivos (esto es, en especie, saldo telefónico, dinero, etc.). En esta fase se decidió otorgar un incentivo económico directo a los jóvenes por ronda de mensajes. Los depósitos monetarios se realizaron en el monedero electrónico que todos los jóvenes recibieron en abril 2019 como parte de las actividades del proyecto.<sup>4</sup> Al inicio, se les indicó que obtendrían puntos al contestar cada encuesta, los cuales se convertirían automáticamente en dinero que se depositaría en su monedero. Una vez registrados en la plataforma se les notificó el monto que recibirían por cada encuesta y se les fue informando sobre los aumentos.<sup>5</sup> El monto inicial fue de \$10 pesos por encuesta, el cual se incrementó a \$50 pesos el 3 de enero del 2020 para mantener o incrementar las tasas de respuesta. A partir del 17

<sup>4</sup> El dinero del monedero electrónico lo pueden usar para cualquier gasto en diversos establecimientos (sin cargos extra) o se puede retirar de cajeros automáticos (con una pequeña cuota de retiro). Los montos disponibles se pueden consultar a través de internet, de una app, de un mensaje de texto o en algún cajero.

<sup>5</sup> Dabalén et al. (2016) indica que los incentivos económicos que aumentan con el tiempo pueden ayudar a asegurar la motivación y participación continuas de los participantes y, por lo tanto, pueden salvaguardar la calidad de los datos y reducir el desgaste.

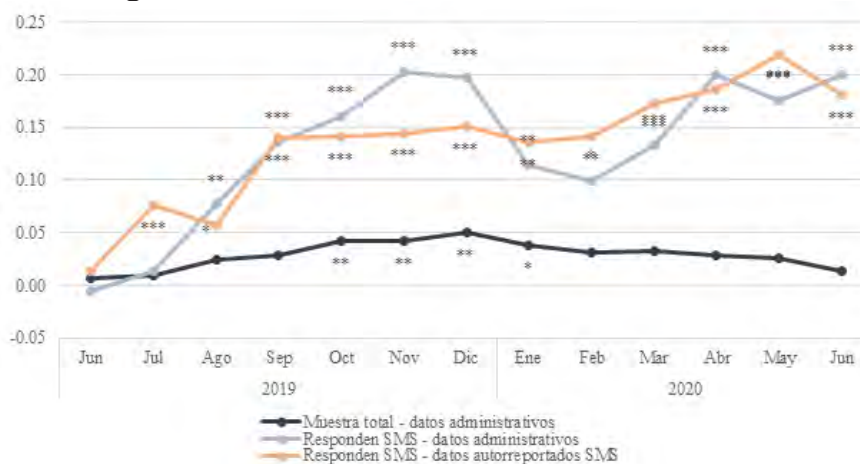
de abril 2020 se aumentó la compensación por encuesta a \$100 pesos y se modificó la frecuencia de las encuestas de mensual a quincenal para monitorear mejor a los jóvenes durante la pandemia del COVID-19. Como ilustra la Gráfica 1, la tasa de respuesta mostró un ligero incremento (entre 5 y 9 puntos porcentuales) ligado a dichos cambios, pero a partir de ese momento se mantuvo relativamente constante.

## Calidad de los datos

Una interrogante con este tipo de estrategias es si la calidad de los datos es confiable y similar a la obtenida por otros medios de menor frecuencia y más costosos, como encuestas presenciales. Un desafío de este tipo de estrategias de monitoreo, y que se refleja en una tasa de respuesta decreciente o variable, es que no necesariamente es aleatorio quienes responden a los mensajes de texto y quienes no. La respuesta es una decisión de los participantes y muchas veces quienes responden son sistemáticamente diferentes de quienes no responden en características observables y/o no observables. Las experiencias de quienes responden pueden servir de proxy o pulso para el subgrupo de quienes responden, pero no ser representativas de la muestra.

En el marco del proyecto MILJ, en la Gráfica 3 se explora la calidad de los datos obtenidos mediante mensajes de texto. La gráfica presenta la estimación de los impactos de la oferta del subsidio al salario por insertarse en un empleo formal para toda la muestra y para la submuestra de quienes contestaron mensajes de texto según la fuente de datos utilizada (SMS o datos administrativos). Las líneas para quienes responden indica que la validez interna es relativamente alta para este subgrupo. Esto es, los datos autorreportados mediante SMS muestran patrones de impactos de la oferta de subsidio al salario por empleo formal muy similares a los de los obtenidos con datos administrativos de acceso a seguridad social para el mismo subgrupo. Es decir, para este subgrupo el tipo de instrumento de recolección parece no afectar la calidad de los datos.

**Gráfica 3: Impactos mensuales del tratamiento de subsidio al salario sobre tasas de empleo formal (T-C), según la fuente de información**



Fuente: elaboración propia

Nota: los puntos a lo largo de las líneas indican la estimación del impacto del tratamiento para cada mes.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

En cambio, en la misma Gráfica se detecta un problema de validez externa aparentemente debido a autoselección entre quienes responden. Los impactos experimentados por el

subgrupo de quienes responden SMS son más elevados que los impactos en la muestra general del experimento considerando datos administrativos; es decir, en este caso existe una sobreestimación de los impactos al considerar solo a quienes contestan los mensajes de texto. El sesgo por autoselección se observa claramente al comparar las características de quienes responden los mensajes de texto con las de quienes no responden. En la Tabla 2, se analiza si ciertas características de la línea base parecen tener una relación con el hecho de responder al menos una vez, durante tres periodos distintos a los mensajes de texto.

**Tabla 2. Características asociadas a la probabilidad de responder mensajes de texto, por periodos**

Variable dependiente: Inicia al menos una encuesta SMS entre:			
	Jun-Dic 2019	Ene-Jun 2020	Jul-Dic 2020
Tratamiento de incentivo	0.047**	0.081***	0.091***
	-0.022	-0.022	-0.021
Tratamiento de auto-afirmación	0.040*	0.058***	0.038*
	-0.022	-0.022	-0.021
Mujer	0.049**	0.014	0.019
	-0.022	-0.022	-0.021
Edad	-0.029**	-0.019	-0.008
	-0.015	-0.014	-0.014
Tiene internet en hogar	-0.075***	0.009	0.016
	-0.024	-0.024	-0.023
Número de baños en el hogar	-0.074***	-0.052**	-0.037*
	-0.021	-0.02	-0.02
Número de personas con ingreso laboral en el hogar	0.038	0.058*	0.034
	-0.032	-0.031	-0.029
Escuela tecnológica	0.047	0.089***	0.073***
	-0.031	-0.029	-0.028
Escuela técnica	0.193***	0.126***	0.093***
	-0.034	-0.035	-0.033
Número de personas en hogar mayores de edad	0.023**	0.028**	0.009
	-0.011	-0.011	-0.011
Número de personas que trabajan en hogar	-0.037	-0.094***	-0.043
	-0.031	-0.031	-0.029
<b>Observaciones</b>	<b>1,913</b>	<b>1,913</b>	<b>1,913</b>
<b>R-cuadrada</b>	<b>0.047</b>	<b>0.028</b>	<b>0.019</b>

Errores estándares robustos en paréntesis. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.  
Fuente: elaboración propia.

En la tabla se observa que las características que están positivamente correlacionadas con responder a las encuestas por mensaje de texto en todo periodo del estudio incluyen: (1) haber recibido la oferta del subsidio o el tratamiento de autoafirmación, (2) pertenecer a un hogar con menos baños lo cual es un indicador de vulnerabilidad socioeconómica, y (3) haber asistido una escuela media superior ya sea técnica o tecnológica, en lugar

de a una general. Estos patrones indican que los jóvenes que responden a los SMS no son iguales a la muestra global. A pesar de contar con un diseño experimental con grupos balanceado para medir el impacto de la intervención, la variación en las tasas de respuesta por autoselección puede llevar a que los resultados para submuestra de quienes responden sean distintos a los de la muestra global. Cabe señalar que dicho sesgo no es exclusivo a los levantamientos por mensaje de texto, sino que también puede estar presente en levantamientos telefónicos e incluso en presenciales, ya que quienes contestan pueden ser sistemáticamente diferentes de quienes no contestan. Por ello es recomendable contar con información de diferentes características de los participantes y su contexto como parte del marco de muestreo o una línea base del estudio en persona con alta tasa de respuesta a fin de explorar los posibles riesgos por autoselección y en dado caso poder realizar ajustes en el análisis para minimizar su riesgo y considerarlo en la interpretación de los resultados.

## Conclusiones y Recomendaciones

Las tecnologías digitales ofrecen la oportunidad de comunicarse con los participantes de los programas y recopilar datos oportunos a un bajo costo para su monitoreo y el análisis de resultados preliminares. El mecanismo de monitoreo por SMS puede ser especialmente útil en condiciones de recursos limitados o en contextos de crisis, cuando métodos tradicionales de recolección son costosos o complicados. Aunque las encuestas por mensaje de texto pueden tener ciertas limitaciones como tasas de respuesta relativamente más bajas (en comparación con otros formatos de encuestas) o riesgos de sesgo por autoselección (también presentes otros tipos de formato, como telefónico), estas encuestas pueden servir al menos como un mecanismo complementario, útil y de bajo costo para llegar a distintos participantes y obtener datos en tiempo real que sirvan para su seguimiento y como proxy para la estimación de resultados preliminares.

En el caso del proyecto de MILJ, los mensajes de texto han resultado ser una herramienta viable, oportuna y de bajo costo para mantener una comunicación fluida con ciertos participantes, recabar datos sobre su nivel de satisfacción y sobre la eficiencia de los procesos operativos, y medir resultados preliminares del impacto. De la misma manera, la inclusión de preguntas relacionadas con la COVID-19 han permitido identificar afectaciones escolares, laborales, económicas y de salud que han experimentado los jóvenes del proyecto durante este periodo.

El uso de los mensajes de texto bidireccionales para dar seguimiento a los jóvenes parecía razonablemente apropiada y fácil en un principio, pero no siempre fue sencillo. La nota de Joseph, Cárdenas y Rogel (2021) presenta con mayor detalle los pasos recomendados para la planeación de este tipo de estrategia de seguimiento a jóvenes por mensaje de texto, incluyendo definiciones sobre su objetivo, cuestiones técnicas y de trámites con empresas, estructura de los mensajes, etc.

Entre las recomendaciones concretas que vale la pena resaltar para el diseño de estrategias de monitoreo a participantes vía mensaje de texto están:

- Conocer el contexto (acceso y uso de teléfonos celulares) e incorporar la voz de los

participantes para afinar el diseño de la estrategia (intereses, tiempos adecuados, frecuencia y longitud de encuestas, tipo de incentivos).

- Elegir una plataforma que cumpla con los requisitos técnicos necesarios y determinar si la recopilación de datos se gestionará de forma centralizada a través de un proveedor o internamente.
- Diseñar flujos de mensajes personalizados según la audiencia a la que estén dirigidos (toda la muestra o subgrupos específicos), definiendo: la longitud y tipo de mensajes (opción múltiple o preguntas abiertas), el tono y lenguaje de los mensajes (formal o informal), la frecuencia de las encuestas, el número de mensajes por ronda, y el número de recordatorios, entre otros.
- Determinar si se ofrecerá algún incentivo por completar las encuestas y, en ese caso, definir el tipo de incentivo (económico, en especie, intrínseco), periodicidad, monto y forma de pago.
- Pilotear la estrategia de monitoreo, detectar cuellos de botella, pedir retroalimentación y realizar ajustes antes de lanzarla a todos los participantes.
- Explicar claramente el objetivo y funcionamiento de la herramienta a los participantes, de ser posible de manera presencial.
- Abrir canales adicionales de comunicación para dudas y atender notificaciones de cambios de números telefónicos.
- Contar el consentimiento de los participantes, y de sus padres en caso de menores de edad.
- Dar seguimiento a las tasas de respuesta y analizar la calidad de los datos recolectados para evaluar si algún ajuste es necesario.

## Bibliografía

- Ballivian, A.; Azevedo, J. P.; y Durbin, W. (2015). Using Mobile Phones for High-Frequency Data Collection. Enn: Toninelli, D.; Pinter, R. y de Pedraza, P. (eds.) *Mobile Research Methods: Opportunities and Challenges of Mobile Research Methodologies*, pp. 21–39. Londres: Ubiquity Press. Disponible en: <https://www.ubiquitypress.com/site/chapters/10.5334/bar.c/download/293/>
- Banco Mundial (2018). Mexico; Youth Labor Market Inclusion. Nota de concepto. Disponible en; <https://www.jobsanddevelopment.org/wpcontent/uploads/2019/03/Mexico-Pilot-CN.pdf>
- Berman, A.; Figueroa, M. E.; y Storey, D. (2017). Use of SMS-Based Surveys in the Rapid Response to the Ebola Outbreak in Liberia: Opening Community Dialogue, *Journal of Health Communication*, 22.
- Cárdenas, A.; Carranza, E.; Ortega-Hesles, M. (2020). ¿Cómo ha afectado la COVID-19 a jóvenes trabajadores en México? Esto es lo que hemos encontrado. Banco Mundial Blogs, Noviembre. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/como-ha-afectado-la-covid-19-jovenes-trabajadores-en-mexico-esto-es-lo-que-hemos>
- Dabalen, A.; Etang, A., Hoogeveen, J; Mushi, E.; Schipper, Y.: y Von Engelhardt, J. (2016). *Mobile Phone Panel Surveys in Developing Countries: A Practical Guide for Microdata Collection*. Directions in Development. Washington, DC: World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24595/9781464809040.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- INEGI (2019). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/>
- Joseph, K.; Cardenas, A.; y Rogel, A. (2021). How To Design An SMS Outreach Strategy In Youth Employment

Programs. Banco Mundial, S4YE “How-To” Notes Issue # 2, Enero 2021. Disponible en: <https://www.s4ye.org>

Lang, M.; y Ligon, E. (2020). SMS Surveys of Selected Expenditures. UC Berkeley: Department of Agricultural and Resource Economics. Disponible en <https://escholarship.org/uc/item/7p7336h5>

Lau, C.; Gachugu, E.; Johnson, E.; y Marks, L. (2018). Using SMS Technology to Survey Low-Income Youth: Lessons from a Vocational Education Tracking Study in Kenya. *Journal of International Development* 30(6), pp. 1060-1063.

World Bank (2012). Baseline Survey: Labor Market Outcomes of Punjab TEVTA Graduates. South Asia Human Development Sector. Report no. 52: Washington, DC. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17981>







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



Gobierno  
del Estado

**SEPLAN**  
SECRETARÍA TÉCNICA DE  
PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN



**ACEVAL**  
Academia Nacional de  
Evaluadores de México