

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS SUBNACIONALES EN MÉXICO

EVALÚA®
— JALISCO —

Editora
Mónica Ballescá Ramírez



La evaluación de políticas subnacionales en México



Editora
Mónica Ballescá Ramírez

La evaluación de políticas subnacionales en México Evalúa Jalisco

Gonzalo Hernández Licona
Oswaldo Néstor Feinstein
Mónica Ballescá Ramírez
Carolina Toro Morales
Orión Flores Camacho
Nancy García Vázquez
Hiram Abel Ángel Lara
Estuardo Gómez Morán
Carlos Moreno Jaimes
Alejandra Hernández García
Laura Patricia Pedraza Espinoza
Patricia Murrieta Cummings
Leonardo Gatica Arreola
Cristina Cárdenas Díaz
Alfonso Hernández Valdez
Roberto Arias de la Mora
Arturo Torres Verdín
Yasodhara Silva Medina
Oliver Meza Canales
Gabriela Pérez Yarahuán



iippg Instituto de Investigación
en Políticas Públicas
y Gobierno

clear
Red de Centros de
Investigación en Políticas
Públicas



MÉXICO

2018

La evaluación de políticas subnacionales en México: EVALÚA Jalisco / editora Mónica Ballezá Ramírez... [et.al.]. - México: Gobierno del Estado de Jalisco – El Colegio de Jalisco, 2018. 334 p.; 15.5 x 23 cms.
ISBN 978-607-98471-5-2 (edición impresa – Gobierno de Jalisco)
ISBN 978-607-98471-6-9 (edición digital – Gobierno de Jalisco)
ISBN 978-607-8350-96-4 (edición impresa – El Colegio de Jalisco)
ISBN 978-607-8350-97-1 (edición digital – El Colegio de Jalisco)

1. Monitoreo y Evaluación – Políticas Públicas – México. 2. Políticas subnacionales – evaluación de las. 3. EVALÚA Jalisco – Gobierno de Jalisco – El Colegio de Jalisco. Ballezá Ramírez. Mónica, ed.

D.R. © 2018, Gobierno del Estado de Jalisco
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Pedro Moreno 284, Colonia Centro, C.P. 44100
Guadalajara, Jalisco, México

D.R. © 2018, El Colegio de Jalisco, A.C.
Calle 5 de Mayo 324, Colonia Centro, C.P. 45100
Zapopan, Jalisco, México

D.R. © 2018, Mónica Ballezá Ramírez, Gonzalo Hernández Licona, Osvaldo Néstor Feinstein, Carolina Toro Morales, Orión Flores Camacho, Nancy García Vázquez, Hiram Abel Ángel Lara, Estuardo Gómez Morán, Carlos Moreno Jaimes, Alejandra Hernández García, Laura Patricia Pedraza Espinoza, Patricia Murrieta Cummings, Leonardo Gatica Arreola, Cristina Cárdenas Díaz, Alfonso Hernández Valdez, Roberto Arias de la Mora, Arturo Torres Verdín, Yasodhara Silva Medina, Oliver Meza Canales y Gabriela Pérez Yarahuan.

Diseño de la publicación: *Carlos Ulloa Romero*
Cuidado de la edición: *Francisco Xavier Segura Domínguez*

Primera edición: octubre de 2018
ISBN 978-607-98471-5-2 (edición impresa – Gobierno de Jalisco)
ISBN 978-607-98471-6-9 (edición digital – Gobierno de Jalisco)
ISBN 978-607-8350-96-4 (edición impresa – El Colegio de Jalisco)
ISBN 978-607-8350-97-1 (edición digital – El Colegio de Jalisco)

- Esta investigación fue arbitrada por especialistas en la materia, se privilegia con el aval del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara, visita <http://iippg.cucea.udg.mx>.
- Este libro fue financiado con recursos de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (Subseplan) de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf) del Gobierno del Estado de Jalisco.

Impreso en México / *Printed in México*

Queda prohibida la reproducción total o parcial, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa y por escrito del titular de los derechos patrimoniales, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

Presentación



Presentación

Héctor Pérez Partida

Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas

La evaluación de políticas públicas es un proceso impostergable para los gobiernos interesados en orientar su acción mediante la gestión por resultados para alcanzar mejores niveles de desarrollo sostenible. La evaluación permite generar conocimiento público sobre el quehacer gubernativo, ordena procesos y actividades alineándolos a la definición y puesta en marcha del aparato gubernamental hacia objetivos de resultados con metas verificables y evaluables, además, crea información y evidencias sobre las áreas de mejora que permiten tomar mejores decisiones. Esto, apoyado por mecanismos de capacitación técnica de los funcionarios.

Si bien en los últimos años en México la evaluación estaba centrada en las políticas del Gobierno Federal, la administración del Gobierno del Estado de Jalisco del 2013 al 2018, comenzó una política de evaluación con enfoque a resultado de las políticas públicas financiadas con recursos propios, colocándose a nivel nacional en uno de los ejercicios subnacionales más sólidos y reconocidos por su innovación, integralidad y avances.

La estrategia de evaluación denominada EVALÚA Jalisco, en la administración pública estatal encabezada por el Gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, se impulsó desde la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf) del Gobierno de Jalisco. A través de la política evaluativa estatal se logró 75 ejercicios de evaluación a programas, estrategias y políticas públicas de los ámbitos de educación, salud, cultura, emprendimiento, alimentación, movilidad, infraestructura, medio ambiente, trabajo, vivienda, ciencia y tecnología, así como de los mecanismos de medición presupuestal.

Reconociendo el avance logrado, las complejidades y las limitaciones enfrentadas, pero también los grandes retos de frente a una esperada continuidad en la política evaluativa y la orientación de la gestión hacia resultados en el gobierno estatal, presento esta obra que busca trascender a la perspectiva gubernamental de EVALÚA Jalisco al recoger las miradas, reflexiones y

críticas de académicos y especialistas que han reflexionado y participado en las lecciones y los aprendizajes de esta práctica evaluativa subnacional.

Así, la visión institucional y académica se conjunta para aportar un relato, de gran valor, en torno al estado que guarda el monitoreo y la evaluación en México. Estamos seguros que los lectores, especializados o no, encontrarán en el texto ideas, opiniones y juicios que enriquecerán su conocimiento con relación a estas temáticas.

Agradezco a todos los colaboradores de la Sepaf que participaron directa e indirectamente en la política evaluativa del Gobierno de Jalisco a lo largo de esta administración estatal. Enhorabuena a la Subsecretaría de Planeación y Evaluación por la coordinación de esta publicación.

Prólogo

Prólogo

Gonzalo Hernández Licona

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)

En los últimos años, los gobiernos locales han tenido importantes avances en materia de Monitoreo y Evaluación (MyE). Los cambios planteados desde la Constitución, en las normas federales y generales establecieron la obligatoriedad para estos gobiernos de llevar a cabo ejercicios de MyE que dieran cuenta del desempeño de sus programas; motivo por el cual, las entidades federativas adaptaron sus normas hasta que en 2017 prácticamente todas contaban con alguna ley o lineamiento que estipula la obligación de evaluar (Coneval, 2017).

A pesar de estos avances, aún queda un importante camino por recorrer. Si bien, para 2017 ya existían normas estatales y cada una de las entidades implementó elementos de MyE, algunos inspirados en la experiencia federal y otros más de diseño propio, queda pendiente todavía que todos los gobiernos estatales consoliden sus sistemas de MyE cuyos elementos se interrelacionen y retroalimenten para asegurar un adecuado seguimiento y evaluación de las políticas públicas. De igual manera, un gran reto aún presente es garantizar que se le dé el uso pertinente a la práctica evaluativa y que cada paso dado hacia adelante se institucionalice de tal manera que logre permanecer a pesar de los cambios de gobierno.

Sin duda, cada entidad federativa tiene una trayectoria diferente y un caso específico que puede destacarse es el del estado de Jalisco. La estrategia EVALÚA Jalisco surgió en 2013 con la creación del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas en el Estado (Consejo EVALÚA Jalisco). La puesta en marcha de este Consejo refleja la convergencia de competencias técnicas, de un entramado institucional y de una fuerte voluntad política que lograron dibujar los cimientos que hoy en día conforman el sistema de MyE del estado.

En este sentido, EVALÚA Jalisco surge de la alineación de arreglos institucionales específicos, capacidades y voluntades que lograron hacer realidad, en el estado, la consolidación de prácticas de MyE de políticas públicas. Con

la estrategia se genera información que no solo ayuda a mejorar el proceso de toma de decisiones, también hace público el desempeño gubernamental a la ciudadanía.

Con el objetivo de contribuir al desarrollo, institucionalización y consolidación de las prácticas de MyE en las entidades federativas, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha sido un acompañante cercano en la trayectoria que ha tenido la estrategia EVALÚA Jalisco. De tal manera que el Coneval ha sido miembro del Consejo Técnico desde su fundación en mayo de 2013, ha participado en las sesiones del Consejo EVALÚA Jalisco para acompañar y asesorar el desarrollo del sistema de MyE en la entidad.

Adicionalmente, en el marco de la conformación del Consejo EVALÚA Jalisco, el Coneval y el Estado firmaron un convenio de colaboración que desde 2013 ha facilitado el intercambio de ideas y prácticas. Con este instrumento el Coneval ha contribuido con el estado para impulsar la creación y uso de elementos de MyE que mejoren la política social y sus programas a partir de la estrategia EVALÚA Jalisco.

Todos los avances que ha dado la entidad en los últimos seis años han quedado reflejados en el “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas” que el Coneval realiza de manera bienal desde 2014. En el primer Diagnóstico, el estado de Jalisco contaba solamente con 51.9% de los elementos de MyE que considera el Coneval y se ubicaba, por tanto, en la posición 9 respecto al resto de las entidades federativas; para 2015 y 2017, el estado logró ubicarse en la posición 4 y alcanzó 96.3% y 98.2% respectivamente en los elementos.

Esto significa que el estado de Jalisco ha sido una de las entidades que mayor avance ha tenido en la generación de prácticas de MyE de las políticas públicas y este trayecto se ha dado de manera ascendente. Los logros han sido importantes, pero hay que considerar que todavía quedan pendientes acciones que logren consolidar una práctica independiente del MyE, así como un uso en la práctica del presupuesto.

La publicación “Evalúa Jalisco: instituciones, métodos y lecciones aprendidas en la evaluación de políticas públicas subnacionales en México” tiene como propósito, precisamente, hacer un recuento de la trayectoria que ha

recorrido el estado de Jalisco para impulsar y consolidar la estrategia EVALÚA Jalisco y sus elementos. En las próximas páginas se hará un recuento de cuáles fueron las acciones, logros y aprendizajes que llevaron a que hoy la entidad destaque por sus avances en MyE de políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas. México: Coneval.

Contenido

5 PRESENTACIÓN

Héctor Pérez Partida

11 PRÓLOGO

Gonzalo Hernández Licona

17 INTRODUCCIÓN

Oswaldo Néstor Feinstein

23 PARTE I. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PRÁCTICA EVALÚA JALISCO

27 EVALÚA Jalisco: modelo, camino andado, lecciones aprendidas y pasos pendientes.

Mónica Ballezá

65 Una experiencia en perspectiva: condiciones de evaluabilidad de la política social en Jalisco.

Carolina Toro Morales y Orión Flores Camacho

89 De la innovación a la institucionalización: Consejo Técnico Independiente EVALÚA Jalisco.

Nancy García Vázquez e Hiram Abel Ángel Lara

121 Perspectivas de evaluadores y gestores: usos y potencialidades de la evaluación.

Estuardo Gómez Morán

145 PARTE II. LECCIONES APRENDIDAS DE PROCESOS EVALUATIVOS EN JALISCO

149 Mandato sin dinero: evaluación de los programas de subsidio al transporte público.

Carlos Moreno Jaimes y Alejandra Hernández García

167 La dificultad para evaluar intervenciones culturales: la importancia del punto de partida.

Laura Patricia Pedraza Espinoza

181 La urgencia por evaluar y justificar: el caso del programa ECOS.

Patricia Murrieta Cummings y Leonardo A. Gatica Arreola

- 219** La niñez tiene mucho que decir: la evaluación con grupos de enfoque del programa Desayunos Escolares.
Cristina Cárdenas Díaz y Alfonso Hernández Valdez
- 239** Duro de evaluar: el reto de medir la efectividad de la disuasión.
Roberto Arias de la Mora y Arturo Torres Verdín
- 269** Los beneficiarios son los actores centrales: el alcance de las encuestas como método de evaluación.
Yasodhara Silva Medina
- 287** Del plato a la boca se cae la sopa: evaluación de la consistencia en las intervenciones públicas subnacionales.
Oliver Meza Canales

311 SE HACE CAMINO AL ANDAR: CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DE SISTEMAS SUBNACIONALES DE MYE, ACIERTOS Y RETOS DE EVALÚA JALISCO

Gabriela Pérez Yarahuán

323 RESUMEN CURRICULAR DE LOS AUTORES

Introducción



Introducción

Oswaldo Néstor Feinstein

Universidad Complutense de Madrid-Consultor independiente del Banco Mundial

En América Latina los sistemas de Monitoreo y Evaluación (MyE) se han desarrollado a ritmo desigual desde 1972. Al inicio se diseñaron e implementaron sistemas de MyE para proyectos de desarrollo rural integrado. México fue uno de los países pioneros no solo en América Latina (junto con Brasil y Colombia), sino también en el mundo (Feinstein y Hernández Licona, 2008). En los años 90 comenzó el establecimiento de sistemas de evaluación a nivel nacional y recién en el siglo XXI empezaron a implementarse en América Latina sistemas de evaluación por parte de gobiernos subnacionales (Feinstein, 2015), en el marco de un proceso de descentralización del gasto y la inversión pública.

Los estudios de caso de las experiencias de sistemas de evaluación en Australia, Canadá y Estados Unidos señalan los avances a nivel nacional y sectorial, pero un progreso limitado a nivel subnacional.¹

Por otra parte, las experiencias subnacionales de Brasil (particularmente los estados de Pernambuco y Minas Gerais), si bien son notables por su avance en la gestión por resultados, no presentan desarrollos significativos en MyE (Martín *et.al.*, 2014; Busjeet, 2012). Lo mismo acontece con otras experiencias de la región. Una excepción importante es el caso del sistema de MyE del estado de Jalisco, que se presenta detalladamente en este libro y *más brevemente*, sin incluir desarrollos recientes en Ballescá (2015).

Cabe destacar que un sistema sólido de MyE basado en información estadística de calidad es fundamental para informar y monitorear las acciones gubernamentales dirigidas a erradicar la pobreza. Para facilitar la gestión basada en los resultados, y la consiguiente mejora del diseño y la implementación de políticas y programas públicos, el Grupo de Pobreza y Equidad del Banco Mundial (BM) llevó a cabo un programa de asesoría a nivel estatal en México. Este programa se desarrolló en el período 2014-2017 y fue precedido por una

¹ Cfr. <https://ieg.worldbankgroup.org/topic/evaluation-capacity-development>

cooperación con el estado de Querétaro realizada en el 2008. El BM proporcionó un menú de cinco componentes, independientes pero interconectados, a las entidades federativas a fin de que cada una seleccionara las actividades específicas con base en sus prioridades. Los componentes incluyeron actividades para orientar el diseño y la implementación de estrategias estatales de desarrollo estadístico, como también sistemas de MyE. Se firmaron acuerdos de cooperación con tres estados: Guanajuato, Morelos y Jalisco. La extensión del programa de cooperación en cada Estado fue diferente, en función de sus necesidades y prioridades. Así, mientras que Jalisco implementó casi en su totalidad los componentes propuestos, Morelos se concentró en herramientas para mejorar la información estadística. En el caso de Guanajuato, al finalizar el trabajo de fortalecer la información estadística, se decidió extender el trabajo para incluir MyE. La cooperación técnica contribuyó a desarrollar procesos más sólidos de definición y utilización de indicadores de desempeño y a mejorar los registros administrativos vinculados a estos indicadores, así como a la difusión de datos al público mediante portales de datos abiertos. Se fortaleció de esta forma la capacidad de los estados para evaluar, mejorar, difundir y utilizar la información sobre el desempeño y resultados de programas públicos prioritarios (Medina Giopp, 2017).

Si bien la cooperación del BM apoyó el proceso de diseño e implementación de sistemas subnacionales de evaluación en México, el liderazgo y compromiso de los estados fue fundamental para el éxito de estas experiencias, entre las cuales destaca especialmente el caso del estado de Jalisco. Sobresale no sólo en México sino que además es uno de los sistemas de evaluación a nivel subnacional más desarrollados del mundo. Por eso la descripción elaborada y la valoración de la experiencia de evaluación del estado de Jalisco que se ofrecen en este libro, aportando y combinando información cualitativa y cuantitativa, revisten gran interés, permitiendo aprovechar lecciones del caso de Jalisco para desarrollar y/o perfeccionar sistemas de evaluación a nivel subnacional en México y en otros países.

BIBLIOGRAFÍA

- Martín, A., Lafuente, M. y Shostak R. (2014). Liderazgo desde el centro. El modelo de gestión del estado de Pernambuco (Brasil). Washington DC: EEII-BID.
- Ballescá, M. (2015). "Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación para un gobierno subnacional. La experiencia de Jalisco, México" en Sanabria, P. (coord.), Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales. México: Clear-Cide.
- Busjeet, G. (2012). "The State Results-Based Management System of Minas Gerais, Brazil" en PREM Notes No. 18. Washington, EE. UU. : World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11050> [2018, 10 de abril].
- Feinstein, O. (2015). "Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina, Reforma y Democracia" en Revista del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo.
- Feinstein, O. y Hernández, L. G. (2008). The Role of Evaluation in Mexico: Achievements, Challenges and Opportunities. Washington D.C.: The World Bank.
- Medina, G. A., Lundwall, J., Almaguer, S. R. y Calva, M. J. (2017). Información, Monitoreo y Evaluación en la Práctica: Estrategias y Herramientas a Nivel Subnacional en México. Banco Mundial. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825006790.pdf [2018, 26 de abril].

I. Institucionalización de la práctica EVALÚA Jalisco



I. Institucionalización de la práctica EVALÚA Jalisco

La evaluación de políticas públicas es un instrumento para mejorar la gestión pública y un ejercicio que abona a la calidad democrática de la sociedad. En los últimos años, México logró grandes avances en esta práctica. A nivel nacional la política de evaluación estableció un ecosistema conformado por actores institucionales del Poder Ejecutivo Federal y sociales, involucrando organizaciones de la sociedad civil especializadas en gestión pública, rendición de cuentas, seguridad pública, derechos humanos y combate a la pobreza, entre otras. La participación institucional pronto se expandió fuera de la Administración Pública Federal (APF) involucrando a la máxima autoridad fiscalizadora dependiente del Poder Legislativo.

La política de evaluación de los programas federales de desarrollo social, encabezada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en conjunto con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), generó un entramado institucional importante y sólido para impulsar la práctica evaluativa generalizada.

Si bien las fortalezas de la práctica evaluativa a nivel nacional en los últimos años contienen sus propios desafíos para la consolidación de su práctica dentro de la APF, en particular respecto del potencial de uso tanto para la mejora gubernamental como para la rendición de cuentas, un efecto significativo de los avances que ha tenido el tema ha sido su expansión hacia los gobiernos subnacionales, especialmente las 32 entidades federativas.

La evaluación dentro de los gobiernos subnacionales ha sido impulsada por diferentes factores, por un lado, existe un componente normativo que exige su uso; por otro lado, diversas instituciones nacionales e internacionales la fomentan mediante incentivos simbólicos ligados a la rendición de cuentas; por último, también es promovida por procesos diferenciados que responden a factores institucionales, liderazgos y contextos técnico-políticos específicos.

En 2013 la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf) del Gobierno de Jalisco, a través de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (Subseplan), impulsó

la estrategia EVALÚA Jalisco. Como una política pública de evaluación de programas subnacionales, ésta fue creada con el propósito de mejorar la eficacia y eficiencia del Monitoreo y Evaluación (MyE) de las políticas públicas y programas de la Administración Pública Estatal.

Esta publicación analiza los aprendizajes, retos, y experiencias que surgieron en esta práctica evaluativa con enfoque de políticas públicas de 2013 a 2018; no sólo para dar cuenta de los avances en la materia, sino para analizar la práctica evaluativa como un proceso de aprendizaje y adaptación cuyo potencial transformador va más allá del diseño instrumental de las agendas de mejora. A través de sus apartados y secciones, se expondrá la mirada de aquellos que la implementan, así como la de los que la evalúan.

En esta primera sección se presenta un balance general de EVALÚA Jalisco. Desde una perspectiva de los mecanismos y las prácticas impulsadas institucionalmente se examinan los antecedentes, génesis y alcances de la estrategia; también se analizan las condiciones de evaluabilidad que permitieron el establecimiento de la misma, la historia del consejo técnico que la rige y, por último, se estudian los usos y potencialidades surgidos del proceso evaluativo.

EVALÚA Jalisco: camino andado, lecciones aprendidas y pasos pendientes

Mónica Balleescá Ramírez²

Gobierno de Jalisco - Universidad de Guadalajara

INTRODUCCIÓN

La evaluación de políticas registra un claro crecimiento en América Latina, ésta es promovida por múltiples actores como uno de los mecanismos que abona a la mejora tanto de la calidad democrática, como de la gestión pública. El enfoque instrumental de la evaluación, en cuanto la mejora de la gestión pública para la obtención de mejores resultados en el desarrollo de las sociedades, se sustenta en que la evaluación genera conocimiento y evidencias sobre los efectos, o no, de las intervenciones públicas. La información generada a partir de una evaluación tiene un alto potencial de uso para orientar las decisiones de funcionarios y autoridades políticas interesadas en mejorar la eficacia y la efectividad de la acción gubernativa.

El avance y el reconocimiento de la evaluación en los ámbitos nacionales de la región es relativamente consistente desde finales del siglo XX (Feinstein, 2015). No obstante, en la segunda década del nuevo siglo, la evaluación de políticas aparece como una práctica que comienza a discutirse con interés, como agenda pública y como política gubernamental, en los gobiernos subnacionales; impulsada por la demanda ciudadana por frenar el manejo intuitivo, discrecional y clientelar de los programas gubernamentales tras la ola descentralizadora en la región que ha dado mayores responsabilidades y atribuciones para implementar políticas propias de subsidios a los gobiernos subnacionales, tanto en municipalidades, cantones, comunas, como en provincias, estados o regiones.

En México, la administración pública federal ha sido reconocida por sus avances en la evaluación de programas públicos, en particular los correspondientes a la política de desarrollo social. A nivel subnacional, en los últimos

² La autora agradece a Estuardo Gómez Morán, Guadalupe Pichardo Goby, Eva Susana Cárdenas, Mauro Aguilar Quezada, y a todos los miembros del equipo de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación; y de manera especial, a David Gómez Álvarez (extitular de la Subseplan), Carolina Toro Morales (titular de la Subseplan) y a Héctor Pérez Partida (titular de la Sepaf).

cinco años, la evaluación de programas públicos sociales y no sociales se ha convertido en una tendencia, aunque con avances heterogéneos, en los gobiernos subnacionales en las 32 entidades federativas.³

La expansión subnacional de modelos, mecanismos y prácticas de evaluación en México se ha influenciado por, al menos, tres factores:

1. Los ajustes normativos en materia de contabilidad gubernamental, presupuestaria y de fiscalización de años recientes que han incrementado las prácticas de evaluación a los programas de recursos federalizados donde los gobiernos subnacionales son, tanto objeto de estudio, como facilitadores y coadyuvantes;
2. La alta promoción y difusión de la práctica de evaluación de políticas públicas hecha en la última década por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); mismo que cuenta con buena reputación técnica nacional, principalmente por su labor en la medición de los niveles de pobreza en el país, y que ha promovido la evaluación para la mejora de la gestión pública del combate a la pobreza y, finalmente,
3. Las mayores demandas sociales de efectividad gubernamental, de transparencia y de rendición de cuentas sobre los recursos propios estatales y los provenientes de la federación.

En el presente capítulo se aborda la política de evaluación que se adoptó y practicó desde el gobierno del estado mexicano de Jalisco entre los años 2013 y 2018, conocida como la estrategia EVALÚA Jalisco.

³ En 2016, funcionarios estatales de Jalisco y Morelos impulsaron la conformación de la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación con el objetivo de generar mecanismos de aprendizaje, oportunidades de sinergias e intercambio técnico, y fortalecimiento de capacidades y prácticas en los gobiernos locales. La red informal de colaboración entre pares ha realizado seis reuniones en las ciudades de Guadalajara, Toluca, Cuernavaca (2), Ciudad de México y Guanajuato; con la participación de cuatro estados (Jalisco, Morelos, Guanajuato y Ciudad de México) que conformaron el grupo coordinador. Con base en estos trabajos, se identificaron cuatro modelos organizacionales: i. Modelo Coneval estatal, enfocado en la evaluación sólo de programas sociales en los estados; ii. Unidades de evaluación en las áreas de planeación o finanzas que evalúan programas sociales y no sociales, aunque las áreas de finanzas hacen énfasis en seguimiento al ejercicio presupuestal; iii. Unidades de evaluación en áreas de jefaturas de gabinete o staff del gobernador y, finalmente, iv. Una autonomía a nivel constitucional local, así como de gestión y de recursos. Tal heterogeneidad organizativa implica variantes interesantes en la práctica evaluativa, que son materia de una investigación distinta.

Las evaluaciones son procesos de permanente aprendizaje institucional y, en el ámbito de la gestión, evaluar implica procesos de tensión y administración de conflictos ante la actuación estratégica de los evaluados y los evaluadores, así como de las áreas coordinadoras y gestoras de la investigación evaluativa. Las evaluaciones son procesos complejos con actores diversos en cada etapa. Contrario a la deseable consideración anticipada a la implementación de las intervenciones públicas, los ejercicios de evaluación generalmente ocurren para programas ya en operación en los que la inercia de su justificación, operación y supuestos de efectos, son tensiones permanentes en la gestión e investigación evaluativa.

Los mecanismos, normatividades, rutinas y actores que describen y caracterizan a EVALÚA Jalisco se presentan como capítulo ancla de las reflexiones y discusiones que se abordan a lo largo del texto. El libro fue concebido para dar cuenta de algunos de los caminos andados, los aprendizajes obtenidos y las discusiones construidas en el camino. En la primera parte del libro, se abordan desde una perspectiva institucional sobre los aprendizajes de la gestión y coordinación de la política evaluativa; en la segunda parte se muestran algunos de los aprendizajes obtenidos de las evaluaciones externas contratadas y, en la última sección del libro, se analizan los desafíos que enfrenta una estrategia de evaluación subnacional en el contexto mexicano.

Cabe señalar que, los aprendizajes institucionales de la primera sección son abordados por quienes laboraron en la coordinación central de la política y que, las lecciones aprendidas sobre las políticas evaluadas en la segunda sección, son valoradas fundamentalmente por evaluadores externos quienes, prácticamente en su totalidad, son investigadores académicos de universidades y centros de investigación locales, y participaron como consultores contratados por el Gobierno de Jalisco. Los aprendizajes institucionales, como los de políticas, se enfocan en hallazgos sobre las técnicas, métodos y componentes. El libro no pretende detallar en hallazgos específicos, ni en las recomendaciones obtenidas en cada investigación evaluativa referida; en todo caso, los informes completos están disponibles en la página oficial de EVALÚA Jalisco.⁴

⁴ El sitio oficial de la política de evaluación que detalla la normatividad, instrumentos, organizaciones participantes, así como todos los procesos de investigación evaluativa, desde sus términos de referencia, contratos, informes y agendas de mejora, está disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evaluainicio> [2018, 22 de julio].

Así pues, en este capítulo se presentan los principales elementos de la práctica de evaluación en el estado mexicano de Jalisco, se reflexiona sobre los aprendizajes, los caminos hechos y andados en donde no siempre se lograron los objetivos inicialmente previstos o los proyectos tomaron caminos diferentes a los acordados, además se describen las rutinas y los actores participantes, además de los logros alcanzados y los desafíos de coordinación y de sostenibilidad institucional de la política subnacional de evaluación.

Iniciada formalmente en 2013, la Unidad de Evaluación central del Gobierno de Jalisco a cargo de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación⁵, por normatividad se erigió como la rectora de la política de evaluación; y comenzó con ejercicios modestos de evaluación logrando, en cinco años, extenderse de manera significativa con un modelo en red. Este modelo involucró a titulares de las Unidades Internas de Evaluación de 47 dependencias y organismos públicos descentralizados. Los trabajos obtuvieron 20 reconocimientos nacionales y latinoamericanos por su rápido crecimiento, prácticas innovadoras e involucramiento de actores externos mediante una instancia consultiva que realizó recomendaciones colegiadas para la implementación de la política evaluativa.

Así, como telón de las distintas miradas que se abordan en el libro, en el segundo apartado de este capítulo, la “Evaluación como política subnacional latinoamericana”, se reflexiona entorno al cuestionamiento sobre si es posible abordar la práctica evaluativa de políticas como una política pública en sí misma, toda vez que esta perspectiva fue la que modeló a EVALÚA Jalisco.

En el tercer apartado, “Origen y andamiaje organizacional”, se valora el punto de partida de la práctica en Jalisco y el incipiente andamiaje normativo que le da formalidad a la práctica pero que, al mismo tiempo, dadas sus características, lo vuelven un reto para la sostenibilidad de la misma. En el cuarto apartado, titulado “Modelo orientado al uso y a la generación de condiciones de evaluabilidad”, se presenta el modelo central de la política evaluativa en Jalisco, se describen los cuatro componentes en los que se cimentó la práctica evaluativa que tiene un enfoque de uso para la mejora de la gestión, asimismo, se comparten los aprendizajes y la rutas tomadas para los primeros dos componentes: la identificación y el monitoreo de las políticas locales y el desarrollo de mecanismos para mejorar las condiciones de evaluabilidad de los mismos.

⁵ La Dirección pertenece a la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (Subseplan) de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf) del Gobierno de Jalisco.

El quinto apartado, “Coordinación y gestión de la práctica evaluativa”, se muestra el avance y la estrategia de coordinación en la gestión de la política evaluativa en Jalisco. En el sexto apartado, “La promesa del uso y sus complicaciones”, se reflexiona sobre los aprendizajes y las complejidades enfrentadas, así como los mecanismos desarrollados para incidir en el potencial transformador que promete la evaluación en su uso para la mejora de la gestión.

Finalmente, en el apartado séptimo, “Retos de EVALÚA Jalisco: de la sustentabilidad institucional y política”, se comparten tanto los desafíos intragubernamentales como los de sostenibilidad político-institucional ante el cambio de la administración pública estatal en 2018.

EVALUACIÓN COMO POLÍTICA SUBNACIONAL LATINOAMERICANA

Desde sus orígenes en la segunda mitad del siglo XX, la evaluación se ha promovido desde necesidades instrumentales y decisorias para la mejora de la acción del gobierno; durante una época de apuesta ilustrada de la ciencia de las políticas de aplicación del método científico para la solución de problemas sociales de los regímenes democráticos (Maldonado y Pérez, 2015).

Según Maldonado y Pérez (2015), la evaluación es una investigación sistemática, intencionada, orientada a la resolución de problemas mediante la mejora de políticas, que se anida en los conflictos distributivos y valorativos de toda decisión pública. Lo cual hace de la evaluación una práctica de incidencia y cambio a partir de conocimiento técnico y robusto.

El potencial transformador identifica a la evaluación con la promesa de mejorar las políticas, acciones, servicios o programas públicos, que inciden sobre una realidad con la intención de modificar, corregir y afinar la intervención pública para superar los problemas.

De acuerdo con Chelimsky (2015), la evaluación tiene al menos los siguientes tres propósitos: 1) proveer información pública sobre el desempeño gubernamental; 2) añadir nueva información y evidencias como conocimiento potencialmente utilizable en los procesos de decisión y acción gubernativas y, 3) desarrollar capacidad analítica dentro de las agencias gubernamentales con potencialidad para dirigirse a una cultura de aprendizaje y mejora.

Ante esta perspectiva de uso de la información y del conocimiento generado para transformar la gestión pública y, con ello, los problemas públicos, la

evaluación debe ser entendida como un medio y no como un fin, es decir, es un mecanismo de gestión para alcanzar objetivos ulteriores a partir de su uso.⁶

Como política pública, la práctica evaluativa desde una organización gubernamental depende de características sistémicas de demanda, oferta, flujos de información y un entorno institucional para que se desarrolle e influya en los complejos sistemas de toma de decisiones (Weiss, 2015).

Asimismo, entendiendo que la evaluación ocurre como interfaz dinámico en el proceso de políticas, como señalan Maldonado y Pérez (2015),⁷ la práctica evaluativa implica un proceso de aprendizaje para todos los actores involucrados (evaluadores, evaluados y áreas gestoras de la evaluación y/o la política); además, ocurre en contextos permanentes de tensión que requieren una gestión de los conflictos que pudieran generarse entre los distintos actores participantes.

ORIGEN Y ANDAMIAJE ORGANIZACIONAL

EVALÚA Jalisco surgió en un contexto nacional de promoción de la evaluación como mecanismo de mejora de políticas en México tras un creciente reconocimiento social a la labor del Coneval, así como de reformas normativas para el seguimiento al presupuesto público federal y de homologación contable que derivaron en obligaciones evaluativas a los estados. Adicionalmente, a partir de 2016, el máximo órgano fiscalizador del país acentuó la exigencia de evaluaciones externas a programas de gasto federalizado operados directamente en los estados y comenzó procesos de auditoría a los sistemas estatales de evaluación.

⁶ La literatura especializada identifica, al menos, dos usos de la evaluación de política pública: uno instrumental y otro simbólico. En el ámbito de las políticas, el uso instrumental está enfocado a la mejora de la gestión a partir de que la evaluación pone a prueba la hipótesis de solución, pero brinda conocimiento sobre las rutas, procesos, interrelaciones, objetivos y perspectivas, así como de resultados intermedios y finales o de externalidades de las intervenciones. El uso instrumental genera conocimiento práctico y de aplicación. En cuanto al uso simbólico, este genera conocimiento social vinculado a ejercicios de rendición de cuentas, y transparencia de hallazgos y aprendizajes obtenidos en ambientes de calidad democrática. Bajo esta perspectiva de uso simbólico, el potencial de incidencia y calidad democrática se vincula a la existencia y solidez de condiciones ecosistémicas con multiplicidad de actores intra y extra gubernamentales; en algunas ocasiones el potencial depende de un actor social relevante detonante.

⁷ De acuerdo con las autoras, el proceso de políticas se entiende con la convergencia de cuatro factores: interés, ideología, información e instituciones.

Con el inicio de la administración estatal 2013-2018, se fusionaron tres secretarías para conformar la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf). La otrora Secretaría de Planeación, en la administración sexenal previa, había logrado avances significativos trasladando algunas actividades de planeación y medición de indicadores hacia las dependencias y entidades del poder ejecutivo estatal; por primera vez, el Plan Estatal de Desarrollo había hecho pública la definición de indicadores cuantitativos, así como metas de corto, mediano y largo plazo, para dar seguimiento al logro de los objetivos establecidos. Los indicadores fueron monitoreados de manera periódica en plataformas informáticas públicas que median el cumplimiento de metas.⁸

No obstante, en materia de evaluación los avances fueron incipientes; con registros de evaluaciones independientes a sólo un par de programas de desarrollo social y económico entre 2008 y 2012, concentrando los ejercicios en encuestas de percepción a ciudadanos, y autoevaluación de funcionarios que estimaban la gestión y los resultados. Aunque entre 2007 y 2012 se realizaron ajustes al marco normativo local, sentando las primeras bases jurídicas para las acciones de seguimiento y evaluación gubernamental, en la práctica la evaluación independiente con perspectiva de política pública no logró desarrollarse de forma coordinada, ni suficiente, para alcanzar a la administración pública estatal en general.

Con la fusión, al inicio de la nueva administración local, de las tres secretarías en la Sepaf, y de acuerdo con la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios,⁹ el reglamento a la misma ley¹⁰ y el reglamento interno de la Sepaf, se elevó el tema evaluativo al conformarse la Unidad de Evaluación, cuyas tareas fueron delegadas a la Dirección General de Monitoreo y Evaluación.¹¹

⁸ Entre 2007 y 2012, se implementó el proyecto de Tablero de Indicadores (Tablin) el cual implicó definir indicadores y metas para los objetivos de largo, mediano y corto plazo establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo. A partir de 2013, la estrategia evolucionó al mejorar la calidad de los indicadores, metas, coordinación central, sistema informático y página web de difusión. Asimismo, incorporó mecanismos de participación ciudadana a través de la creación de un consejo ciudadano que, como órgano consultivo, emitió recomendaciones de gestión y ajustes a indicadores y metas. La estrategia de medición de indicadores del desarrollo se denominó MIDE Jalisco, cuya plataforma está disponible en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide> [2018, 22 de julio].

⁹ Cfr. Congreso del Estado de Jalisco (2000).

¹⁰ Cfr. Gobierno de Jalisco (2011).

¹¹ Cfr. Gobierno de Jalisco (2016a).

De acuerdo con el reglamento interno de la Sepaf, entre las atribuciones que le corresponde a esta Dirección General están: “I. Coordinar, operar y administrar el Sistema de Información Estratégica del Estado de Jalisco, mismo que se encontrará integrado por los mecanismos y las herramientas de monitoreo y evaluación; (...) III. Administrar el sistema de evaluación, seguimiento e información de políticas, programas gubernamentales a fin de monitorear y evaluar los avances sobre el cumplimiento de objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y de los planes y programas que de él se deriven y que forman parte del Sistema de Evaluación para el Desempeño; (...) V. Establecer las metodologías y procedimientos de evaluación y seguimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo y de los planes y programas que de él se deriven, en congruencia con el modelo de planeación establecido; (...) VIII. Proponer criterios y lineamientos de evaluación y seguimiento acordes con el modelo de planeación establecido; (...) X. Coordinar la emisión y difusión de informes, recomendaciones y propuestas de monitoreo y evaluación internas y externas, que se generen a partir de los trabajos de evaluación y seguimiento; (...) XIII) Integrar, coordinar y supervisar el Programa Anual de Evaluación, así como las metodologías e indicadores utilizados para tales fines y (...) XIV. Analizar las opiniones que se emitan en temas relacionados con la evaluación y seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo, y para la elaboración o mejora de metodologías o indicadores utilizados para tales fines” (Gobierno de Jalisco, 2016a).¹²

Adicionalmente, correspondió a esta Dirección General la operación de un fideicomiso, creado en 2015, para el pago de las evaluaciones externas el cual, por normatividad, se constituyó sin una estructura formal. De acuerdo con el Gobierno de Jalisco (2016b), la Dirección General ocupó la secretaría técnica del Comité Técnico, que es el máximo órgano de gobierno del fideicomiso.

La administración y seguimiento del fideicomiso fue, durante su operación, una tensión permanente para los funcionarios responsables de los procesos evaluativos por la alta demanda de actividades contables, normativas y en materia de transparencia que debieron cumplir y que fueron realizadas con el poco personal a cargo de la agenda evaluativa. Sin duda, el replanteamiento de la operación del fideicomiso será un reto a fin de que exista un equipo

¹² Para mayor información sobre el marco normativo de la política de evaluación subnacional en Jalisco, consulte la sección “Normatividad en monitoreo y evaluación” en el portal de EVALÚA Jalisco, disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/unidad/normatividad> [2018, 19 de abril].

competente dedicado a la operación contable y administrativa, así como de seguimiento a los abultados requerimientos en materia de transparencia y de fiscalización; además, de la óptima aprobación a los ejercicios de evaluación en función de la capacidad real de atención y seguimiento por parte del equipo de la dirección de área responsable (ver el apartado “Modelo orientado al uso y a la generación de condiciones de evaluabilidad”).

La Dirección General de Monitoreo y Evaluación tiene tres direcciones de área y personal de asistencia, en el último año (2018) en la Unidad de Evaluación laboran 19 funcionarios; el 67% (12) en cargos bajo la modalidad de comisionados de otras áreas de la Sepaf y un funcionario bajo esquemas de honorarios; los seis restantes, el 32%, son funcionarios públicos institucionalmente asignados a la Unidad. Más de la mitad (10), es funcionariado que, desde la pasada administración local, ya laboraban en el área o en alguna otra de evaluación; más de la mitad del sexenio de gobierno cinco funcionarios y el resto (4) se incorporaron en sustitución de personal que salió del área o que fueron incorporados por incompatibilidad de trabajo en sus áreas de asignación oficial.

La irregularidad y falta de orden laboral de quienes han sido capacitados y han logrado la experiencia en evaluación y monitoreo, se analiza en el capítulo como una debilidad y reto en cuanto a la sustentabilidad institucional de la práctica evaluativa.

De las tres direcciones de área que operan en la Unidad de Evaluación, la de monitoreo de indicadores ya existía en sus funciones y alcances, en tanto que las dos restantes fueron creadas e ideadas en función del diagnóstico en materia de evaluación. Los proyectos de cada dirección de área son los siguientes:

- La Dirección de Monitoreo de Indicadores coordina la estrategia de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo, MIDE Jalisco⁴³
- La Dirección de Evaluación de Resultados e Impacto, concentra la coordinación de la estrategia de evaluación de políticas, desde la propuesta de Plan Anual de Evaluación, la vinculación con las dependencias y entidades evaluadas para la definición de términos de referencia, atención y seguimiento de las investigaciones evaluativas, hasta la coordinación administrativa para la contratación

⁴³ Disponible en el portal: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panel-Ciudadano/inicio> [2018, 25 de mayo].

de las evaluaciones, en su figura de consultores externos, que en todos los casos sucedieron bajo la figura de licitación pública local o nacional; además de dar seguimiento a la realización y los acuerdos del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Consejo EVALÚA Jalisco).¹⁴

- En tanto la Dirección de Monitoreo y Mejora de Políticas, actualiza anualmente el inventario de acciones y programas públicos susceptibles de evaluación, mismos que se integran en el Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos, así como monitorea su avance en institucionalización, clasificando los que son programas sociales del Gobierno Estatal. Además de que, en el último año y medio de la administración, tomó la responsabilidad de integrar las Agendas de Mejora, mecanismo diseñado y operado para incentivar el uso de los hallazgos de la evaluación. Dicho proceso fue, hasta entonces, operado por el área responsable de coordinar las evaluaciones, sin embargo dada la importancia estratégica de ambos procesos a fin de mejorar la calidad de las evaluaciones así como su uso, se decidió separarlos.

La estructura organizacional de la Unidad de Evaluación central se complementa con una red de funcionarios públicos formalizada a través del nombramiento funcional de enlaces institucionales en todas las secretarías y organismos públicos descentralizados. Para el caso del monitoreo de indicadores del Plan Estatal de Desarrollo, MIDE Jalisco, se registran 34 enlaces institucionales, quienes a su vez funcionan en algunos casos como coordinadores de información para el monitoreo de indicadores desde 61 secretarías, organismos descentralizados, centros desconcentrados y fideicomisos.

Para el caso de EVALÚA Jalisco, se solicitó a 39 secretarías y entidades que nombraran a quien fungiría como titular de la Unidad Interna de Evaluación en sus instituciones. Estos titulares fungieron como enlaces y responsables de coordinar al interior de sus organizaciones los ejercicios de evaluación, convirtiéndose en los ejes de comunicación entre las áreas responsables de ejecutar las acciones y estrategias de los programas evaluados con la Unidad de Evaluación central.

¹⁴ Instancia que es analizada por Nancy García e Hiram Ángel en el capítulo “De la innovación a la institucionalización: Consejo Técnico Independiente EVALÚA Jalisco”).

Los enlaces en las secretarías y entidades son de facto aliados y replicadores de las prácticas y las rutinas técnicas de Monitoreo y Evaluación (MyE). En ambos casos, MIDE Jalisco y EVALÚA Jalisco, la mayoría de los enlaces titulares responsables son funcionarios de áreas de planeación o administración de las secretarías y entidades; entre los enlaces oficiales y operativos de ambas estrategias, se tuvo contacto con 109 funcionarios de 47 dependencias y entidades.

Las áreas organizacionales de la Unidad de Evaluación central se diseñaron tras el análisis diagnóstico realizado en 2013 que mostró cuatro problemas: 1) alta fragmentación de intervenciones gubernamentales del poder ejecutivo local con limitada información pública; 2) incipientes y aislados ejercicios de evaluación de políticas públicas previos y sin consecuencias ni seguimiento, ni difusión pública; 3) ausencia de un marco normativo para la realización de prácticas evaluativas de manera sistemática y, 4) limitadas capacidades técnicas y especializadas entre el funcionariado para realizar, dirigir y supervisar investigaciones evaluativas contratadas.

A partir del diagnóstico inicial, la estructura organizacional se planteó el desarrollo de una política evaluativa subnacional que buscara generar información y evidencia técnica robusta como insumo relevante para orientar los sistemas de decisiones estatales a fin de mejorar las intervenciones gubernamentales y resolver los problemas públicos para lo que fueron creados.

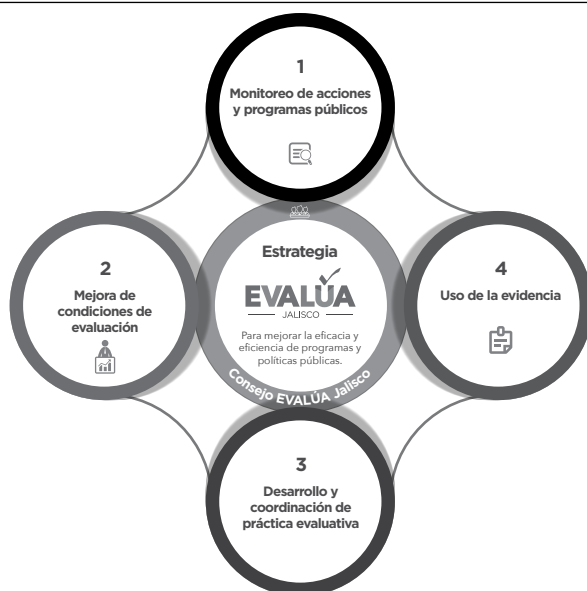
Tanto el contexto nacional como el diagnóstico local dieron origen a la estrategia EVALÚA Jalisco; esta se constituyó como una política coordinada para la investigación evaluativa, preponderantemente externa, realizada a programas públicos y programas presupuestarios bajo el enfoque de política pública con el fin de generar procesos de mejora en sus diseños, implementación y resultados.

MODELO ORIENTADO AL USO Y A LA GENERACIÓN DE CONDICIONES DE EVALUABILIDAD

La política evaluativa que se implementó tuvo como base una estrategia con cuatro componentes (ver figura 1); su objetivo fue el mejorar el diseño, la gestión, los resultados y el impacto de las políticas que inciden en la calidad de vida y el desarrollo de la entidad. Para fortalecer las condiciones existentes de la administración pública local se necesitaba generar evidencia técnica e independiente, apostando a incidir en el desarrollo de la demanda gubernamental de investigaciones evaluativas a partir de la identificación de necesidades de mejora incidiendo, además, en la oferta de investigación técnica de una manera robusta e independiente. Lo anterior, a través de una coordinación centralizada

mediante trabajo en red con funcionarios de las secretarías y organismos públicos descentralizados.

Figura 1.1 Componentes de la Política EVALÚA Jalisco



Fuente: Folleto de la estrategia EVALÚA Jalisco consultado el 15 de abril de 2018 y disponible en <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/unidad/evalua>

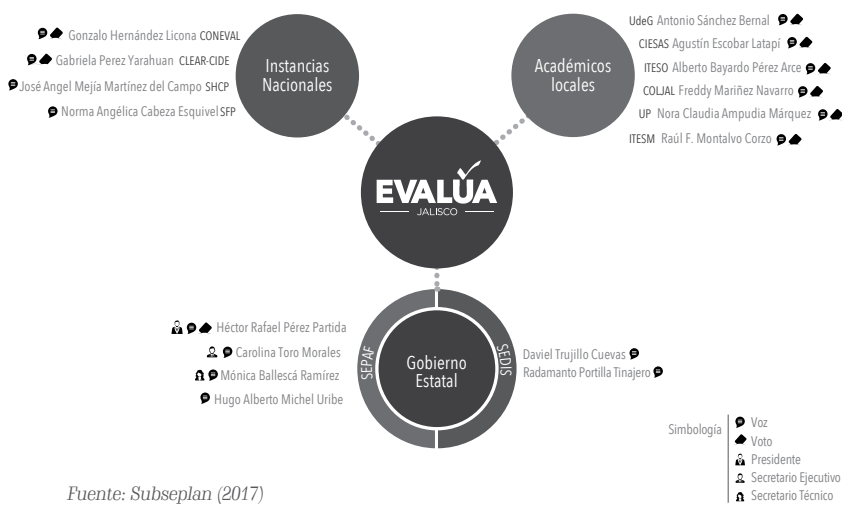
Adicional a estos cuatro componentes, se implementaron dos acciones complementarias con la visión de impulsar la participación externa experta para mejorar la independencia técnica de la Unidad de Evaluación, y garantizar la existencia de recursos públicos financieros para el pago de las evaluaciones externas, a saber:

- Con el fin de obtener un respaldo técnico, tanto para legitimar interna y externamente la iniciativa de evaluación como para obtener colaboración técnica y aprendizajes institucionales de expertos nacionales y locales, se creó (al tercer mes de iniciado el gobierno) el Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas (Consejo EVALÚA Jalisco).⁴⁵

⁴⁵ El artículo 75 bis de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios señala que la evaluación está a cargo de una Unidad de Evaluación, que debe garantizar la participación de técnicos, académicos y expertos provenientes de los sectores público, privado y social (Cfr. Congreso del Estado de Jalisco, 2000).

- Además, para garantizar el pago de las evaluaciones externas se creó en 2015 un fideicomiso, denominado Fondo EVALÚA Jalisco; éste opera como mecanismo que garantiza la existencia de recursos públicos para el pago de las evaluaciones externas, no tiene una estructura de personal por lo que la Unidad de Evaluación absorbió las funciones que se desprenden de la administración del mismo.

Figura 1.2 Integrantes del Consejo EVALÚA Jalisco 2018



El Consejo EVALÚA Jalisco fue creado por decreto del gobernador en mayo de 2013, es un órgano auxiliar que, a través de recomendaciones colegiadas, orienta la evaluación de políticas y programas del Gobierno de Jalisco. El consejo está integrado por investigadores y académicos representantes de universidades públicas y privadas en el estado, además de funcionarios de dependencias de la administración pública federal responsables de áreas de evaluación, y de organizaciones dedicadas a la evaluación de políticas y programas gubernamentales como, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), así como el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (Clear). Todos ellos expertos en monitoreo y evaluación de la gestión

gubernamental y de políticas públicas específicas, con reconocida trayectoria nacional o internacional.¹⁶

Entre los resultados que pueden atribuirse a este organismo está la recomendación 01/2014 remitida al Gobernador de Jalisco, que solicitó al titular del ejecutivo estatal para que se contará de forma anual con los recursos financieros suficientes para la realización de evaluaciones; de manera que se garantizara la contratación de ejercicios evaluativos prioritarios externos de los programas públicos estatales, que estuvieran contemplados en los programas anuales de evaluación.¹⁷

En seguimiento a esta recomendación el Gobierno de Jalisco, a través de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf), creó en 2015 el fideicomiso Fondo EVALÚA Jalisco como un mecanismo de pago a las evaluaciones externas contratadas para toda la agenda evaluativa estatal establecida en el Programa Anual de Evaluación;¹⁸ el fideicomiso es operado por la Unidad de Evaluación ya que se estableció que no tendría una estructura independiente y se fundamentó normativamente en un Acuerdo del Gobernador (Gobierno de Jalisco, 2015).

IDENTIFICACIÓN Y MONITOREO DE ACCIONES Y PROGRAMAS

El primero de los cuatro componentes “Monitoreo de acciones y programas públicos” (ver figura 4), en 2013 tuvo como objetivo inicial identificar el universo de la potencial acción evaluativa en el estado. Entonces, se realizó un inventario de las intervenciones públicas vigentes en las 33 secretarías y entidades públicas descentralizadas más importantes del gobierno estatal, con el objetivo de identificar las políticas con potencial de evaluación; lo que reveló fragmentación y falta de claridad en las teorías causales de cambio de condiciones de vida o de capacidades de individuos u organizaciones beneficiarias. Se inventarió la totalidad de las intervenciones gubernamentales que, con presupuesto clasificado como subvenciones o subsidios, otorgaban apoyos

¹⁶ Información detallada del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas de Jalisco se encuentra disponible en el portal de la estrategia, en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/consejo-evalua/consejo-evalua> [2018, 25 de marzo].

¹⁷ Ver el capítulo de Nancy García e Hiram Ángel: “De la innovación a la institucionalización: Consejo Técnico Independiente EVALÚA Jalisco”.

¹⁸ Con el propósito garantizar la transparencia del fideicomiso, la información se encuentra disponible en el portal: <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/organismos/35708> [2018, 25 de mayo].

a terceros (personas, hogares u organizaciones empresariales, sociales y a municipalidades), tanto monetarios como en especie o en servicios, teniendo como criterio de selección aquellas intervenciones que identificaban directa o potencialmente el objetivo de modificar directamente condiciones de bienestar de personas o familias, así como mejorar capacidades de organizaciones empresariales o sociales.

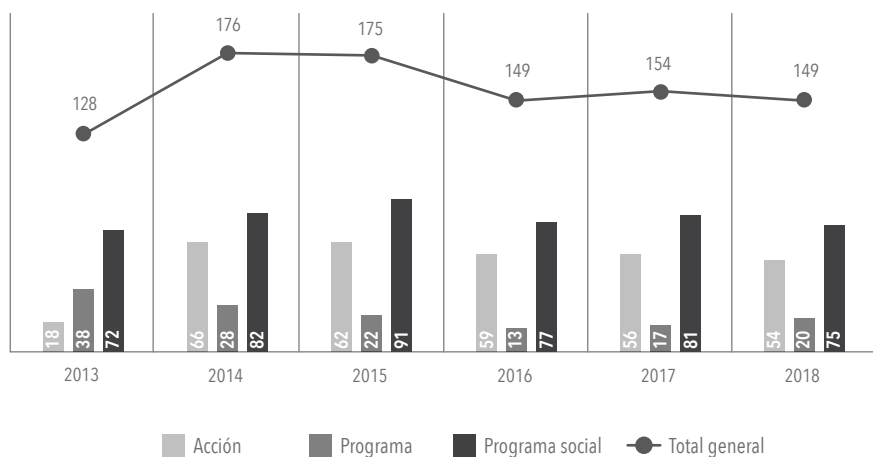
El inventario se ha realizado de manera anual de 2013 a 2018, pero evolucionó en el tiempo al afinarse los criterios de selección de las intervenciones gubernamentales bajo un enfoque de política pública. Así, se clasificaron las intervenciones públicas en acciones y programas, donde las acciones son procesos menos formalizados que los programas, los que a su vez se distinguieron de acuerdo con la normatividad local entre programas sociales y programas no sociales, que se conforman como programas de emprendimiento, cuidado al medio ambiente, prevención de situaciones de inseguridad, etc. Donde la decisión de práctica evaluativa se concentró en los programas, prioritariamente en los sociales.

Con el avance del tiempo, el inventario de acciones y programas ha intentado empatar con el mecanismo de creación de programas presupuestales, no obstante, esto ha sido complejo; toda vez que mientras los programas presupuestales se identifican con conceptos presupuestales que agrupan, en su mayoría, los procesos, proyectos, estrategias, servicios y acciones de todo el poder ejecutivo, en su mayoría de casos se diseñan a partir de la estructura orgánica de las secretarías y organismos, en cambio, las denominadas acciones y programas públicos -que identifican las intervenciones públicas con teoría de cambio en las condiciones de vida de individuos, grupos de individuos o capacidades de organizaciones-, quedan en muchos casos diluidos entre los programas presupuestarios, perdiendo su trazabilidad. Aunque en los ejercicios de programación y creación del presupuesto de los años 2018 y 2019, se realizaron esfuerzos para tratar de visibilizar las acciones y programas públicos de manera individualizada y clara en el presupuesto, el avance aún es incompleto.

La figura 1.3 muestra el número de acciones y programas públicos que, con alguna teoría de cambio de condiciones y capacidades de personas y organizaciones, se han ejercido por las dependencias y entidades del gobierno del estado, tanto con fuentes de financiamiento propias como con presupuesto federal. Las acciones y los programas públicos que otorgan algún apoyo directo, identificado

de manera tradicional como subsidios y subvenciones, equivalen, aproximadamente, entre el 9% y 11% del presupuesto total del gobierno de Jalisco.

Figura 1.3 Número de acciones y programas públicos operados en Jalisco, 2013-2018



Fuente: Gobierno de Jalisco (2018a)

Constituido entre 2014 y 2015 como el Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos (SIMAPP),¹⁹ la herramienta considera criterios de clasificación de los programas públicos y las acciones que dan claridad sobre el presupuesto empleado sustantivamente en la entrega de bienes y servicios con un enfoque de política pública. El SIMAPP identifica aspectos del diseño, la operación, la cobertura y la orientación a resultados, además de proporcionar información sobre el padrón de beneficiarios, la conformación de contralorías sociales y la estrategia de transparencia de información fundamental de los programas y acciones sustantivas de apoyo en el estado. Adicionalmente, hace públicos los documentos, lineamientos, criterios de selección de beneficiarios, procedimientos de ejecución, convocatorias, etc.

¹⁹ Cfr. Gobierno de Jalisco (2018a).

Figura 1.4 Criterios de identificación y clasificación de las políticas públicas de Jalisco

Programas públicos	Acciones públicas
<p>Es el conjunto interrelacionado de actividades, que como <i>procesos</i> sistemáticos en las dependencias o entidades tienen la finalidad de atender un problema público definido, a través de la entrega de beneficios tangibles, sean económicos, en especie, de infraestructura o servicios. Asimismo, su presupuesto se vincula principalmente a subsidios y transferencias y es susceptible de tener padrones de beneficiarios y reglas de operación.</p> <p><i>Características:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiene un problema público definido. • <i>Cuantificación</i> y descripción de la población potencial y objetivo. • <i>Tienen reglas de operación o es posible elaborarlas</i> • La <i>modalidad presupuestal</i> es sujetos a reglas de operación (S), otros subsidios (U), bienes (B) y servicios (E), de acuerdo a criterios del Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) • Tiene correspondencia en un <i>programa presupuestario</i> • Cuenta o puede contar con una matriz de indicadores de resultado • Está inscrito al <i>padrón único de beneficiarios</i> o puede estarlo • Brinda <i>apoyos tangibles</i>: económicos, en especie e infraestructura, en el caso de servicios corresponde a capacitaciones principalmente • Para brindar los apoyos realiza un procedimiento para <i>selección de beneficiarios</i> (criterios de elegibilidad) 	<p>Son las <i>actividades y estrategias</i> que realizan las dependencias o entidades, a través de su operación regular con la finalidad de atender alguna necesidad definida, mediante la entrega de <i>bienes o servicios</i> a los interesados que lo solicitan.</p> <p><i>Características:</i></p> <p>Descripción de los <i>beneficiarios identificados</i></p> <p>Operan principalmente con <i>manuales, lineamientos y procedimientos</i></p> <p>Operan <i>principalmente con presupuesto operativo</i>.</p> <p>Pueden generar registros administrativos de los <i>beneficiarios atendidos</i></p> <p>Brindan principalmente apoyos en <i>servicios como asesorías, capacitaciones y gestoría</i></p> <p>Los apoyos se brindan a los <i>interesados que acuden por el servicio</i></p>

Fuente: Subseplan (2018).

Si bien el objetivo inicial del inventario fue identificar las políticas potenciales de evaluación, la decisión de incorporar información de interés ciudadano y de potenciales beneficiarios de los apoyos ofrecidos por el gobierno estatal y el abrir públicamente en internet la información sobre la oferta programática,

bajo un sistema informático dinámico, pronto hicieron del inventario un sistema de alta demanda de información.²⁰

Actualmente, cualquier persona puede consultar en el SIMAPP información detallada sobre los elementos de diseño, planeación y ejecución de los programas, así como vínculos unitarios a los padrones de beneficiarios, informes de contraloría social, matrices de indicadores presupuestarios y las evaluaciones específicas realizadas. El inventario muestra la Información requerida por distintas instancias federales, entre ellas el Coneval que, de manera bienal, realiza el “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas” del país (ver figura 5).²⁴

Figura 1.5 Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos de Jalisco (SIMAPP), 2018



Fuente: Gobierno de Jalisco (2018a)

²⁰ De acuerdo con *Google Analytics*, en 2014 se registraron 12,606 visitas al sistema y en 2017 sumaron otras 64,470, lo que equivale a 177 visitas diarias, uno de los niveles más altos registrados en las plataformas equivalentes del gobierno local.

²⁴ Cfr. Coneval (2017).

El SIMAPP contiene información de los años 2013 a 2018, con más de 98 variables para cada acción y programa público (149 en 2018). Detalla información de diseño de los programas (problema público, población potencial y objetivo); de gestión (áreas responsables, requisitos, criterios de selección de beneficiarios, indicadores de ejercicio presupuestal, cobertura y cumplimiento de sus metas) y, de monitoreo y evaluación (vincula a las plataformas de resultados de evaluaciones externas).

CONDICIONES DE EVALUABILIDAD

El segundo componente llamado “Mejora de condiciones de evaluación” (ver figura 1), surgió ante la necesidad de fortalecer, tanto la calidad de la información disponible en cada política a evaluar, como la calidad de la demanda de evaluaciones de políticas que se realiza desde el gobierno; adicionalmente se identificó que, como parte de la existencia de condiciones de evaluación, se requería fortalecer la suficiencia y la calidad de la “oferta” de evaluadores ya que éstos debían ser expertos técnicamente solventes y con independencia respecto de los evaluados.

Desde el ámbito de la demanda se identifican tres factores claves para la mejora de las condiciones de evaluabilidad: i. Normatividad que oriente conceptos, instrumentos y prácticas; ii. Capacidad técnica en el funcionariado responsable de coordinar prácticas de evaluación en dependencias y, iii. Existencia de documentos formalizados que describan los objetivos, mecanismos, operación y seguimiento de los programas potencialmente evaluables.

Entre los documentos claves e indispensables para una óptima evaluación está la teoría de cambio de la intervención pública, que deriva en la construcción de matrices de indicadores que permitan orientar la acción a resultados y el monitoreo de los mismos adicionalmente, para el caso mexicano, las denominadas Reglas de Operación (ROP) son indispensables

En lo referente a la normatividad para generar condiciones que permitan la óptima práctica evaluativa, en Jalisco se partió de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios²² como la norma general para las atribuciones de coordinación y fundamentación de la práctica; esto se complementó con la normatividad de alcance nacional en materia hacendaria y presupuestal. Adicionalmente, en 2014 se generó normatividad secundaria con la

²² Cfr. Congreso del Estado de Jalisco (2000)

publicación de los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco; donde se estableció las bases técnicas para la realización de procesos de evaluación, tanto de los modelos de evaluación seguidos, como de los criterios y procesos de coordinación y colaboración entre la Unidad de Evaluación central y las Unidades Internas de Evaluación (UIE) en cada secretaría o institución gubernamental.²³

El modelo plasmado en esta normativa consideró el segundo factor de condiciones de evaluabilidad: mejorar la capacidad técnica del funcionariado en las secretarías y entidades. La red de enlaces de evaluación en las UIE representan una red de implementadores de la política evaluativa en las dependencias y organizaciones descentralizadas; al coordinar las labores de evaluación en sus instituciones, gestionan la participación de las áreas operativas evaluadas en las fases de planeación, promueven el seguimiento de la investigación evaluativa, presentan los resultados a los titulares y dan seguimiento a las recomendaciones.

Esta labor ha sido estratégica para EVALÚA Jalisco, no obstante estas UIE muestran capacidades técnicas heterogéneas, en la mayoría de ellas débiles. En la experiencia acumulada y con base en una encuesta realizada a finales de 2016 sobre el perfil de los responsables de las UIE se identifica que, a mayor profesionalización, mayor entendimiento del objetivo de mejora de la evaluación, así como a mayor liderazgo interno en la organización, mayor calidad en las evaluaciones, así como mejores agendas de uso de sus hallazgos y resultados.²⁴

Para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la red de funcionarios de las UIE, como una de las condiciones indispensables para la implementación y mejora de la calidad de la estrategia evaluativa subnacional, la Unidad de Evaluación central promovió capacitación formalizada a través de un diplomado, talleres, conferencias, charlas y foros. Adicionalmente, entre 2016 y 2018, como un incentivo “blando” se promovió la entrega de reconocimientos individuales e institucionales para los enlaces operativos y oficiales que laboran en las UIE de las dependencias y entidades.

²³ *Cfr.* Gobierno de Jalisco (2014).

²⁴ *Cfr.* El capítulo de Estuardo Gómez: “Perspectivas de evaluadores y gestores: usos y potencialidades de la evaluación”, estudia las capacidades técnicas y operativas de las UIE y su uso para la mejora.

El tercer factor clave para mejorar la demanda de evaluaciones gubernamentales es la existencia de documentos institucionales que describan la teoría de cambio del programa, considerando objetivos, mecanismos de intervención, población objetivo, procesos de operación e instrumentos de seguimiento de los programas potencialmente evaluables siendo, para el caso mexicano, las matrices de indicadores las que, con metodología de marco lógico, permiten identificar la teoría de cambio, además de las ROP.

Las ROP en México son documentos obligados en la normatividad federal. Como instrumentos multipropósito, permiten reunir en un solo documento los elementos jurídicos-normativos, el marco de planificación que dota de sentido a las organizaciones a orientarse a resultados, y los elementos programático presupuestales de los programas, donde se definen los medios (dinero, recursos humanos, y recursos materiales) para la realización de las actividades.

En la medida que los programas tengan claridad en sus objetivos, teoría de cambio, definición y cuantificación de población potencial y objetivo, procedimientos operativos, criterios de selección de beneficiarios y mecanismos de seguimiento, a través de indicadores y establecimiento de metas, se mejora la factibilidad de evaluación a partir de la existencia de información de calidad para la valoración de su diseño, operación y resultados.

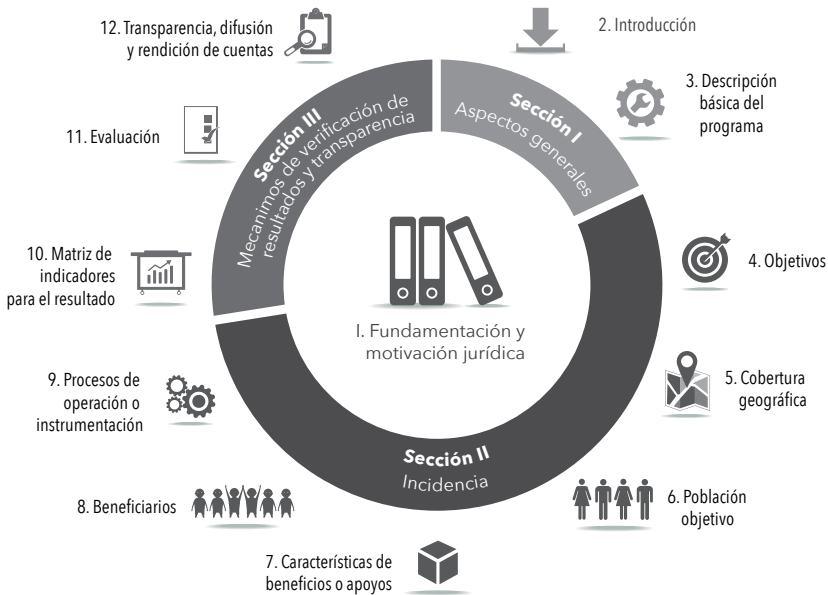
Si bien existen retos por formalizar y clarificar qué programas deben obligarse anualmente a elaborar y publicar ROP en el estado, en 2014 se emitió la primera “Guía para la elaboración de Reglas de Operación de los Programas Públicos”, con la finalidad de ofrecer a las dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco un instrumento técnico que orientara sobre los elementos mínimos y los estándares de contenido que debieran tener. El objetivo fue mejorar tanto la cantidad como la calidad de este instrumento.²⁵

La última edición de esta guía constó de tres secciones: I. De aspectos generales, que detalla la fundamentación jurídica del programa y la descripción básica del mismo; II. De incidencia, que describe los objetivos, la cobertura geográfica, la población objetivo, las características de los beneficios, criterios, así como los requisitos de selección de beneficiarios, características de los beneficios o apoyos y la descripción de los procesos de operación y, III. De los

²⁵ El monitoreo de las ROP existentes, así como las guías para la elaboración de las mismas (2014, 2015, 2016 y 2017), se encuentran en el portal de la estrategia EVALÚA Jalisco: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/monitoreo/reglas-de-operacion> [2018, 25 de mayo].

Mecanismos de verificación de resultados y transparencia, donde se propone que las ROP incluyan una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa específico, los mecanismos de evaluación del programa y la transparencia del mismo. Además, se sugiere que se especifiquen los mecanismos de contraloría social y de padrón de beneficiarios (Gobierno de Jalisco, 2017).

Figura 1.6 Estructura sugerida en la Guía para la elaboración de Reglas de Operación



Fuente: Gobierno de Jalisco (2017)

Para incidir en la calidad del contenido de las ROP, de 2013 a 2017 se realizaron anualmente evaluaciones a la calidad de los contenidos creando un índice con valores promedio de 64.8 (2013) y 76.2 (2017), lo que indicó la mejora de la calidad de las mismas. En cuanto a la cantidad de ROP publicadas en el periódico oficial local, en 2013 se tuvo 31 y para 2018 se registró un total de 52.

Respecto de las condiciones de evaluabilidad desde el lado de la oferta, en EVALÚA Jalisco se identificó como debilidad local que son pocas las entidades externas de evaluación con independencia que tienen las capacidades y experiencia para ser contratadas.

Los gobiernos subnacionales en México encuentran una oferta limitada de expertos e investigadores que pudieran contratarse como evaluadores; lo anterior, debido a la concentración de evaluadores en la Ciudad de México ante la demanda sostenida que, en la última década, ha mantenido la Administración Pública Federal, y a la falta de estructuras. Se requiere la promoción de la práctica y, posiblemente, el fomento del interés entre los investigadores académicos locales para realizar investigaciones contratadas con enfoque de mejora de políticas públicas.

COORDINACIÓN Y GESTIÓN DE LA PRÁCTICA EVALUATIVA

El tercer componente es el de “Desarrollo y coordinación de práctica evaluativa” (ver figura 4). En la experiencia adquirida durante seis años, las evaluaciones ocurren como procesos permanentes de aprendizaje institucional y la gestión debe considerar que evaluar implica procesos de tensión y administración de conflictos ante la actuación estratégica de los evaluados y evaluadores, así como de las áreas coordinadoras y gestoras de la investigación evaluativa.

Los Lineamientos Generales (Gobierno de Jalisco, 2014) formalizaron las consideraciones en la normativa federal que, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, contempla que todas las entidades y entes públicos deberán elaborar y hacer público un Programa Anual de Evaluación (PAE).

Para esto, en 2013 se elaboró el primer PAE en Jalisco, el cual se hizo público en internet. A partir del año siguiente (2014-2018) se elaboró de nuevo y se hizo público en el periódico oficial local, detallando las evaluaciones a realizar, los mecanismos de coordinación, los actores participantes, el mecanismo de contratación y las fechas límite para obtener y publicar sus resultados.²⁶

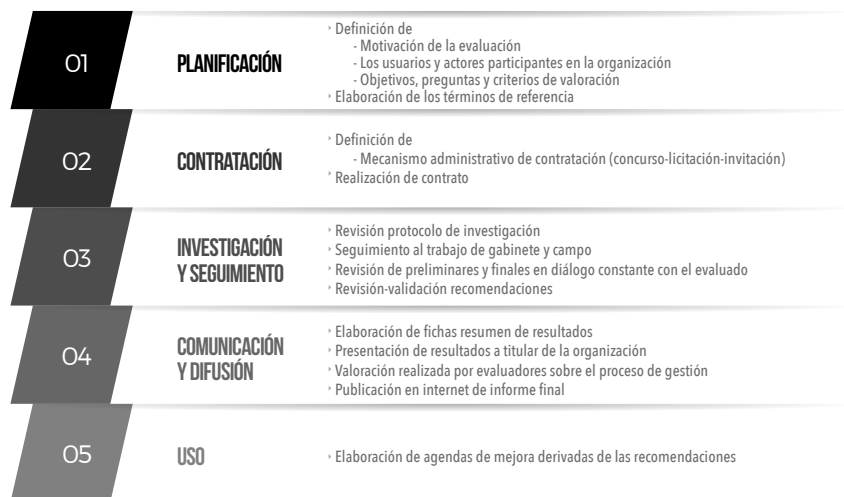
En 2017 se publicó el primer PAE con la planeación de ejercicios evaluativos para dos años, este instrumento presentó las evaluaciones a realizarse en 2017 y en 2018. Con el tiempo, este PAE se ha actualizado dos veces, ajustando a la baja el número de evaluaciones a coordinarse de manera centralizada por la Unidad de Evaluación estatal debido, principalmente, a que durante 2018 se realizará el cambio de administración estatal, lo que implica el recorte de los tiempos disponibles para la gestión de las evaluaciones externas.

²⁶ Los Programa Anuales de Evaluación de 2013 a 2018, se encuentran disponibles en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/programa> [2018, 25 de mayo].

La evaluación promovida como proceso de mejora continua, opuesta a las prácticas de fiscalización, y los PAE se elaboraron a partir de cuestionarios de necesidades de evaluación en las dependencias y entidades paraestatales, con excepción de las solicitudes de evaluación por normatividad federal y los requerimientos establecidos de manera estratégica e intencionada de la Sepaf y la Subseplan, la evaluación de suyo genera reticencia en los operadores.

En el proceso de gestión y coordinación de la política de evaluación se adoptaron los mecanismos impulsados por el Coneval, involucrando a la red de UIE y a las áreas operativas sujetas a evaluación de las dependencias y entidades del gobierno estatal.

Figura 1.7 Etapas de la gestión de las evaluaciones externas en Jalisco



Fuente: Elaboración propia

Las investigaciones de EVALÚA Jalisco fueron llevadas a cabo bajo el modelo de contratación externa y, a partir de 2015, fueron financiadas mediante el fideicomiso Fondo EVALÚA Jalisco. El proceso de planificación comienza con reuniones llamadas de “arranque” donde el objetivo, alcance, preguntas de investigación y criterios de valoración se definen de manera conjunta entre la Unidad de Evaluación y la dirección del área llamada de Evaluación de Resultados e Impacto (ver figura 7). A partir de modelos de Términos de Referencia, las áreas evaluadas inciden directamente sobre el alcance de la evaluación. En el caso de las dependencias con UIE con poca capacidad técnica, la Unidad de Evaluación central apoya más el proceso de planificación.

La etapa de contratación corre a cargo de la Unidad de Evaluación central que, junto con el área administrativa de la Subseplan, coordina la contratación y el pago de las evaluaciones contratadas.

La fase de investigación y seguimiento tiene, como la de planificación, un componente elevado de diálogo permanente entre las áreas evaluadas y las unidades internas de evaluación. Este componente se repite en la quinta etapa respecto del uso de la evaluación.

Las etapas de planificación y seguimiento son las más importantes para el proceso de aprendizaje de evaluadores y evaluados. Las áreas evaluadas, en muchas de las ocasiones, aprendieron que las suposiciones sobre las lógicas causales de sus programas, la robustez de los argumentos sobre los problemas identificados y las poblaciones objetivo, así como la definición de pertinencia de las intervenciones tienen áreas de oportunidad. Uno de los aprendizajes, tanto para las áreas evaluadas como para las de coordinación interna, así como para las de coordinación central, fue respecto de la solidez de los registros administrativos y documentos de diseño de los programas que, en reiteradas evaluaciones, mostraron fragilidad y fragmentación en la calidad de su composición (v.g. registros de los padrones de beneficiarios).

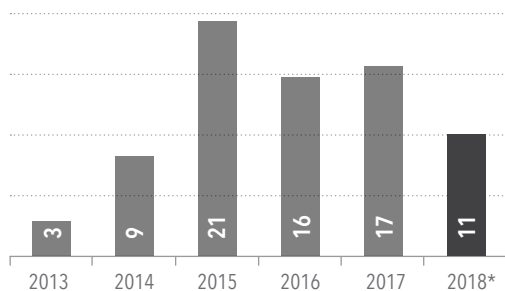
Para los evaluadores, tras analizar comprensivamente los contextos normativos y organizacionales, el proceso de aprendizaje en la etapa de seguimiento y realización de la investigación evaluativa permite desmontar eventuales prejuicios sobre la eficacia y la efectividad de los programas y sus operadores.

Ante la falta de conocimiento de la práctica evaluativa, la etapa de comunicación y difusión cobró mayor relevancia conforme avanzó la gestión y la coordinación de la política; y frente a los resultados y recomendaciones por parte de los titulares de las dependencias evaluadas, así como debido a la necesidad planteada por algunas áreas operativas evaluadas que se percibían con débil empoderamiento para realizar mejoras. Para atender esta necesidad y con el fin de explorar el logro de mejores condiciones para incidir sobre el uso de los hallazgos y evidencias de la evaluación, se confeccionaron fichas resúmenes que, en pocas cuartillas (entre 3 y 7), mostraban el alcance, los hallazgos y las recomendaciones de la evaluación. Asimismo, como parte del proceso de la gestión evaluativa, se incluyó la realización de reuniones de presentación de resultados a los titulares de las dependencias y entidades por parte de los evaluadores y autoridades de la Subseplan.

Como parte del objetivo de rendición de cuentas los informes de las evaluaciones, así como todos los documentos que se elaboraron durante su proceso (términos de referencia, contratos, fichas resumen y bases de datos que eventualmente se generan por evaluadores como instrumentos de análisis), se difundieron públicamente a través de internet.²⁷

La práctica evaluativa fue sostenida y creciente. Entre 2013 y 2017 se concluyeron 64 procesos evaluativos y se tiene proyectado concluir, para finales de 2018, terminar con un total de 77 procesos (ver figura 8). Éstos involucran a 39 dependencias y entidades paraestatales del Gobierno de Jalisco.

Figura 1.8 Procesos de evaluación realizados en Jalisco, 2013-2018



*Nota: Las evaluaciones de 2018 corresponden a la proyección de evaluaciones a realizarse según el Programa Anual de Evaluación disponible públicamente en la página web

Fuente: Dirección de Evaluación de Resultados e Impacto (2018)

En general los procesos evaluativos son de dos tipos: a) evaluaciones a programas específicos, a los que se da seguimiento en el SIMAPP; y b) evaluaciones multiprograma, que implican el análisis a un conjunto de programas públicos o estrategias de gobierno, en estas los objetos de investigación son complejos y variados y se les denomina programas públicos; en las evaluaciones multiprograma, generalmente se analiza la consistencia de diseño y disponibilidad de información pública.

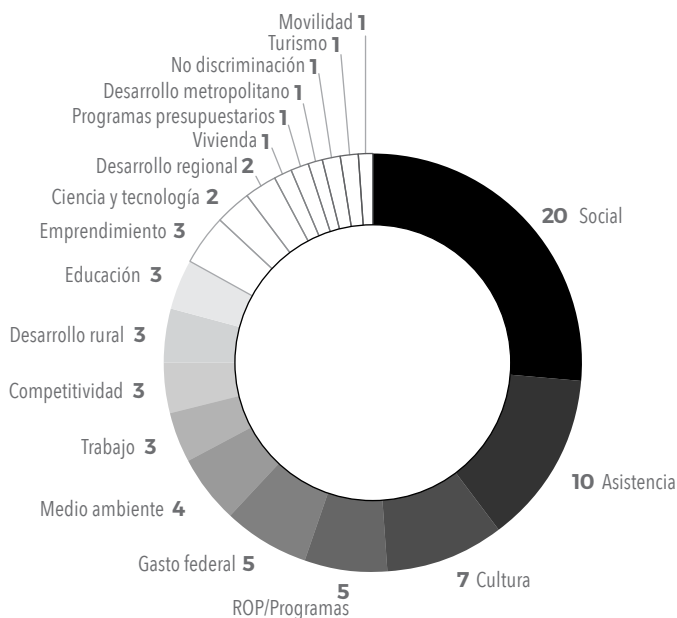
A manera de ejemplo, de las 14 evaluaciones multiprograma realizadas en Jalisco, destacan las siguientes: 1. La evaluación de consistencia a los

²⁷ Hasta 2016, la información relacionada con las evaluaciones estaba fragmentada en la página web del gobierno del estado, con base en la necesidad de tener un portal que concentrara la información en materia de monitoreo y evaluación se diseñó el sitio web EVALÚA Jalisco con el propósito de transparentar e informar sobre los procesos y resultados de la práctica evaluativa. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 26 de mayo].

programas públicos inventariados en el sistema que valoró, por tres años, este elemento en cada programa respecto del Plan Estatal de Desarrollo, así como la consistencia interna en los elementos de diseño de los mismos; 2. La evaluación estratégica de la Política Social, contratada en 2017, que busca identificar el grado de integralidad y orientación hacia resultados que tienen las diversas intervenciones públicas que forman parte de la política social en Jalisco y, 3. la evaluación de desempeño a los programas presupuestarios de Jalisco que recibieron recursos federales de las aportaciones del Ramo 33, el más importante programa presupuestal federal.

Los programas del ámbito social fueron los más evaluados, seguidos por los de asistencia, cultura y gasto federal; la política de evaluación incluyó evaluaciones a programas de fomento al empleo, medio ambiente, competitividad, movilidad y no discriminación.

Figura 1.9 Procesos de evaluación realizados en Jalisco por sector, 2013-2018



Fuente: Dirección de Evaluación de Resultados e Impacto (2018)

Consistente con la frecuencia de programas evaluados por sector, tres dependencias concentraron el 50% de las evaluaciones realizadas a programas

públicos individuales (62 en total), la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (15), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (10), así como la Secretaría de Cultura (6). Estas registraron en 2018, 25 evaluaciones a sus programas en el SIMAPP, lo que las convierte en las dependencias con mayor número de programas públicos registrados.

Asimismo, en cuanto al tipo de evaluación se destacan las realizadas con base en los modelos aplicados en la administración pública federal y diseñadas por el Coneval, entre ellas las evaluaciones de “diseño”, “consistencia y resultados” (denominadas estratégicas). También, destacan las evaluaciones denominadas de “resultados”, que correspondieron a un modelo innovado localmente.

La evaluación de tipo “consistencia y resultados” es un modelo desarrollado por el Coneval, cuyo objetivo es tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión para alcanzar resultados en el programa evaluado; con criterios estandarizados a partir de respuestas cerradas y con valores para la calificación.²⁸ Si bien este tipo de evaluación resulta ideal para comenzar la experiencia de evaluación, dado que su formato facilita la gestión y la experiencia, conforme avanzaron los trabajos de EVALÚA Jalisco, se identificó que el modelo estandarizado resulta de baja utilidad cuando el programa tiene un grado importante de institucionalización, con información de su diseño clara y mecanismos sólidos de seguimiento, asimismo cuando las áreas técnicas de planeación y evaluación en las organizaciones han logrado un papel estratégico de mejora de los programas. Este tipo de evaluación da poco margen de creatividad para los investigadores externos evaluadores, por esta razón en los últimos años se redujo el número de este tipo de evaluaciones.

Por su parte, las evaluaciones de tipo de “diseño” y las de “operación” resultaron de mayor interés para las áreas evaluadas.

²⁸ El modelo de términos de referencia de las evaluaciones de “consistencia y resultados” utilizado por EVALÚA Jalisco se encuentra disponible en <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/modelos> [2018, 23 de mayo].

Tabla 1. Procesos de evaluación realizados en Jalisco por tipo, 2013-2018

Tipo de evaluación	2013	2014	2015	2016	2017	2018**	Total
Consistencia y resultados		2	12	3			17
Diseño		3	1	1	4	4	13
Estratégica		1	1	3	4	4	13
Resultados		2	3	4	1	3	13
Procesos*		1		1	5		7*
Específica de desempeño			3	1			4
Específica (Diseño + Procesos)*	2		1	1			4*
Específica (Procesos + Resultados)*				1	3		4*
Línea base y evaluación de diseño	1						1
Diagnóstico				1			1
Total general	3	9	24	16	17	11	77

* Las evaluaciones de proceso fueron el segundo tipo más realizado, toda vez que en 7 casos se realizaron evaluaciones de proceso directas a programas públicos y en 8 casos más se aplicaron evaluaciones “combinadas” con otro tipo de evaluación.

** Evaluaciones en proceso al momento de la redacción del análisis pero proyectadas en el Programa Anual de Evaluación 2018.

Fuente: elaboración propia con base a la información de las evaluaciones.

La Dirección de Evaluación de Resultados e Impacto de la Subseplan desarrolló un modelo para las evaluaciones de “Resultados”, con el fin de atender la solicitud insistente de actores políticos para que se llevaran a cabo evaluaciones de impacto sobre los programas que no contaban con las condiciones de información o con la vigencia suficiente para suponer efectos en la población objetivo. Estas evaluaciones tienen tres objetivos: i. Determinar la pertinencia de los mecanismos de seguimiento con los que cuenta el programa para documentar sus resultados y el avance en el cumplimiento de sus objetivos; ii. Determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa es pertinente para la atención del problema público que se tiene diagnosticado y, iii. Determinar en qué medida el desempeño del programa es pertinente para garantizar su sostenibilidad y sus resultados.²⁹

De las 17 evaluaciones de “Resultados” destacan algunas de las acciones

²⁹ El modelo de términos de referencia de las evaluaciones de Resultados utilizado por EVALÚA Jalisco se encuentra disponible en <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/modelos> [2018, 23 de mayo].

y programas estratégicos, entre éstas están, el programa “Sistema Estatal de Ensamblés y Orquestas Comunitarias: ECOS, Música para el Desarrollo”, que corresponde al establecimiento y funcionamiento de escuelas de música que operan a través de los llamados núcleos ecos, que están administrados en colaboración con gobiernos municipales y organizaciones de la sociedad civil, y ofrecen a niños y jóvenes formación musical formal a través de la enseñanza del canto o del uso de un instrumento musical, formando ensambles, coros y orquestas comunitarias.

La evaluación del Programa Ecos, Música para el Desarrollo, la cual se aborda a detalle por Murrieta y Gatica en el capítulo “*Entre la urgencia y la construcción de la lógica causal: evaluación del programa Sistema Estatal de Ensamblés y Orquestas Comunitarias ECOS*” de este libro, durante el proceso de investigación se identificaron serendipias o hallazgos inesperados implicando poner a prueba diversas hipótesis alternativas no contempladas originalmente para identificar el efecto del programa en los niños y jóvenes participantes.

Finalmente, las evaluaciones tipo *estratégicas* son las evaluaciones multiprogramas, una valoración de las políticas y estrategias de que consideran diversos programas y acciones dirigidos a un objetivo común. Si bien en los primeros años de la experiencia evaluativa estas se concentraron en la evaluación a los instrumentos locales de mejora de condiciones de evaluabilidad como son las Reglas de Operación de todos los programas que elaboraron y publicaron las mismas –como se explicó en el apartado anterior-, a partir de 2016 la autoridad fiscalizadora federal (la Auditoría Superior de la Federación, ASF) incrementó los requerimientos de evaluaciones externas a programas y fondos de presupuesto federalizado, lo que implicó parte de EVALÚA Jalisco aumentar las evaluaciones de este tipo.

Si bien los requerimientos de evaluaciones externas parte de la entidad fiscalizadora ha incrementado la demanda de evaluaciones de parte de las dependencias y entidades ejecutoras de recursos federales para la Unidad Central de Evaluación, un riesgo a valorar en el tiempo será si la demanda de evaluaciones se motiva en interés de cumplimiento fiscal solamente o por interés propio de mejora de los ejecutores. O bien, se aprovecha por parte de los ejecutores obligados a contratar evaluaciones la demanda de evaluaciones para motivar mejoras y aprendizajes en los programas y los funcionarios operadores de los mismos.

LA PROMESA DEL USO Y SUS COMPLICACIONES

Bajo el enfoque de uso instrumental de la evaluación, EVALÚA Jalisco contempló como cuarto y último componente de la política de evaluación el “Uso de la evidencia” (ver figura 1). Este mecanismo implica la formalización de agendas de mejora como un mecanismo que permite a los programas públicos, comunicar los compromisos de mejora que se adoptan luego de un proceso de evaluación, así como los avances logrados en la mejora de la gestión que se derivan del uso de las evaluaciones.

Adaptando un mecanismo desarrollado por el Coneval, EVALÚA Jalisco implementó una plataforma con información dinámica que, con lenguaje ciudadano, fácil acceso e información descargable en formatos de datos abiertos, muestra las acciones, actividades y tiempos de cumplimiento de las áreas que fueron evaluadas y recibieron recomendaciones de mejora (ver Figura 1.10).

Figura 1.10 Sistema de Agendas de mejora de programas públicos de Jalisco



Fuente: Gobierno de Jalisco (2018b)

La plataforma llamada “Agenda de Mejora para Programas Públicos Estatales” se presentó públicamente en 2015, con tres objetivos:

1. Uso de la evidencia encontrada a partir de los hallazgos y conocimiento generados en las evaluaciones;
2. Automatización el proceso de recomendación de externos expertos y elaboración de compromisos de mejora de los tomadores de decisiones en las organizaciones públicas evaluadas y,
3. Transparencia e información de acceso ciudadano con bases de datos descargables y editables sobre la toma de decisiones y el avance de la implementación de las mismas (Gobierno de Jalisco, 2018b).

Entre los aprendizajes de este proceso, destaca que el potencial de uso instrumental para la mejora es más factible de lograr en la medida en que las investigaciones evaluativas y, sobre todo las recomendaciones derivadas, sean sólidas, claras y contextualizadas a los sistemas complejos de decisión en las organizaciones evaluadas.

Se reconoce que en las primeras evaluaciones se recibieron recomendaciones genéricas (del tipo “mejórese el diseño del programa” o los indicadores o la transparencia), las cuales derivaron a su vez en compromisos de mejora genéricos. Tras la publicación de normativas sobre los criterios y parámetros para la elaboración de recomendaciones por parte de los evaluadores, y conforme avanzó la experiencia de coordinación entre las UIE y las áreas ejecutoras evaluadas, se elevó la calidad de las recomendaciones y, por tanto, la precisión de los compromisos de mejora en las agendas.

Sin interés de una simplificación superficial bajo este enfoque de uso instrumental para la mejora, es fundamental considerar que uno de los propósitos centrales de la evaluación de políticas son las recomendaciones, las cuales deben permitir comprender, transmitir y justificar la investigación evaluativa contratada.

Por ello, para EVALÚA Jalisco se definió que las recomendaciones deben provenir de los casos de los hallazgos positivos y negativos, en la mayoría de los casos tras un análisis de selección de alternativas entre fortalezas, debilidades, oportunidades y amenaza; y con las siguientes características para convertirse en recomendaciones efectivas:

- Describir un curso de acción sugerido para resolver un problema particular (debilidad o amenaza) o atender una oportunidad;
- Expresar la recomendación en lenguaje claro y específico;
- Exponer las recomendaciones en orden de importancia;
- Ser declaraciones de acción en el contexto, con profundización sectorial y vinculación a los hallazgos;
- Estar basadas en el conocimiento acumulado en el cuerpo del informe y,
- Analizar quién podría ser el responsable de atender la recomendación.

En el caso de EVALÚA Jalisco, el sistema permite que las organizaciones evaluadas incluso califiquen las recomendaciones y, en caso de ser claras, justificables, relevantes y factibles, las acepten; de lo contrario pueden justificar su improcedencia o la incompetencia de sus atribuciones para atender la recomendación.

Así, entre 2013 y 2018 (abril) se concluyeron 61 evaluaciones, las que generaron 698 recomendaciones, de las cuales 26 organismos públicos evaluados construyeron 68 agendas de mejora y adoptaron 410 recomendaciones con compromisos de acción. Lo anterior equivale a que el 66% de las recomendaciones fueron adoptadas como compromisos y que del resto se justificó su improcedencia.

De las mejoras aplicadas se derivó que el 88% fueron para corregir actividades o procesos del programa evaluado; 6% para reorientar sustancialmente el diseño o la implementación del mismo y, 4% para modificar el tipo de apoyos otorgados. El resto fue para modificar o mejorar la interacción con otros programas.

RETOS DE EVALÚA JALISCO: DE LA SUSTENTABILIDAD INSTITUCIONAL Y POLÍTICA

En casi seis años, la estrategia EVALÚA Jalisco, y sus diversos componentes, lograron 20 reconocimientos nacionales y latinoamericanos por su innovación, replicabilidad y buenas prácticas. Entre las instituciones que han reconocido a EVALÚA Jalisco están la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), y el propio Coneval, entre otros.

Asimismo, en este periodo Jalisco logró una posición de liderazgo en México de acuerdo con la medición que realiza bienalmente el Coneval en materia del avance en los estados en materia de monitoreo y evaluación de políticas; como lo menciona en el Prólogo de esta obra el Secretario ejecutivo del Coneval, Gonzalo Hernández Licona, Jalisco mantuvo el primer lugar en el “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas” que se realiza desde 2014, en el que el estado logró ubicarse en la 1ª posición en 2015 y 2017, alcanzando el 96.3% y 98.2% respectivamente, cuando en 2014 sólo obtuvo la 9ª posición.

Pese a los avances, EVALÚA Jalisco enfrenta desafíos al venir al cierre del ciclo de la administración pública local que se dará en diciembre de 2018. Así, los retos de la política evaluativa podrían ser identificados en dos ámbitos, uno de gestión y capacidad técnica y otro de sostenibilidad política institucional.

Respecto de la sostenibilidad política institucional, todos los cambios de gobierno implican un riesgo de que las decisiones de quienes inician la administración consideren impertinente la permanencia o que los ajustes a la estrategia modifiquen su presencia o eficacia. No obstante, ante la fundamentación normativa federal, principalmente, se ve poco probable que se suspendan las actividades de evaluación, aunque nada asegura que sean bajo los mismos mecanismos o procedimientos innovadores y amplios aquí planteados.

En cuanto al ámbito de gestión y capacidad técnica los desafíos varían, Coneval identificó en su diagnóstico que Jalisco logró los máximos puntajes en la valoración de 27 criterios revisados, con excepción de uno, la vulnerabilidad del área central de evaluación. De acuerdo con el análisis de Coneval, hay que valorar el modelo orgánico-institucional, toda vez que la Dirección General de Monitoreo y Evaluación, como Unidad de Evaluación central, aunque cuenta con cierta autonomía técnica y de gestión, no tiene personalidad jurídica que permita la continuidad de las acciones implementadas, y que le han permitido lograr la primera posición en la medición desde 2015.

La debilidad institucional a nivel organización está no sólo en cuanto a su figura jurídica, sino en el reto de contar con los recursos humanos y materiales suficientes para la coordinación efectiva de los ejercicios.

Del lado de la demanda, las asimetrías entre las capacidades técnicas de la Unidad de Evaluación central respecto de los funcionarios en las UIE de

las dependencias y agencias paraestatales, no sólo influyen en la calidad de la gestión en la red de la política evaluativa de Jalisco, sino que también afectan la calidad de la información que se genera al interior de las organizaciones que permiten condiciones para la realización de las evaluaciones o la profundidad de su calidad.

Un reto prioritario en cuanto a las UIE para la co-conducción de las evaluaciones, es la capacidad de influencia para incidir y orientar las decisiones de las autoridades políticas, toda vez que aun cuando se llega a tener alta profesionalización técnica se requiere de servidores con algún grado de incidencia e influencia en los complejos sistemas de tomas de decisiones intraorganización gubernamental a fin de aprovechar el potencial transformador de la evaluación.

Del lado de la oferta, el reto más relevante es contar con evaluadores externos locales técnicamente capaces y éticamente solventes para ser contratados en investigaciones aplicadas, que generen evaluaciones con innovaciones metodológicas y analíticas con recomendaciones concretas y atendibles.

Finalmente, un desafío nacional ante la formalización y el andamiaje institucional y normativo que se ha construido en los últimos años, será superar los riesgos de simulación ante la exigencia que las autoridades fiscales han comenzado a tener para que los programas federales lleven a cabo evaluaciones externas todos los años. Además, evitar ejercicios de fiscalización que no profundicen en la calidad o tipos de aprendizajes institucionales o mejoras que se requieren. Sin duda, el enfoque de uso de información para la mejora requiere de evaluaciones de calidad que, a medida de mejorar su institucionalidad, deben responder preguntas complejas, donde los modelos existentes en México podrían comenzar pronto a superarse.

BIBLIOGRAFÍA

- Chelimsky, E. (2015). "Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática" en Maldonado, C. y Pérez, Y. G. (comps.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México: CIDE-Clear América Latina.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*. México: Coneval.
- Congreso del Estado de Jalisco (2000). *Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios*. México. Disponible en: <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/LeyesEstatales.cfm> [2018, 2 de abril].
- Dirección de Evaluación de Resultados e Impacto (2018). *Presentación de resultados de procesos evaluativos para la 3ª Sesión Ordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco*. Manuscrito no publicado. México: Subsecretaría de Planeación y Evaluación.
- Feinstein, O. (2015). "Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe" en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* (62). Págs. 199-210.
- Gobierno de Jalisco (2011). "Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios", en *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Sábado 24 de septiembre de 2011. Número 48. Sección II. Tomo CCCLXX. México: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco (2014). "Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los programas públicos del Gobierno de Jalisco", en *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Martes 3 de junio de 2014. Número 19. Sección IV. Tomo CCCLXXIX. México: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco (2015). "Acuerdo que tiene por objeto ampliar las medidas inmediatas de austeridad del gobierno del estado", en *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jueves 14 de mayo de 2015. Número 17. Sección II. Tomo CCCLXXXII. México: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco (2016a). "Reglamento interno de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas", en *Periódico Oficial El Estado*

de Jalisco. Sábado 31 de diciembre de 2016. Número 23. Sección IV. Tomo CCCLXXXVII. México: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

Gobierno de Jalisco (2016b). *Reglas de Operación del Fondo EVALÚA Jalisco*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/rop_frimadas.pdf [2018, 2 de abril].

Gobierno de Jalisco (2017). *Guía para la elaboración de Reglas de Operación de los programas públicos 2017*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/guia_de_rop_2017.pdf [2018, 15 de junio].

Gobierno de Jalisco (2018a). *Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos SIMAPP* [en línea]. México: Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Disponible en: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos> [2018, 25 de mayo].

Gobierno de Jalisco (2018b). *Agenda de mejora para programas públicos estatales* [en línea]. México: Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Disponible en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/agendaMejora/> [2018, 25 de mayo].

López-Acevedo, G., Krause, P. y Mackay, K. (eds.) (2012). *Building Better Policies. The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*. Washington, D.C.: The World Bank.

Maldonado, T. C. y Galindez, H. C. (eds.) (2013). *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación Sur-Sur para la Innovación: el papel de los actores subnacionales*. México: CIDE-Clear América Latina.

Maldonado, C. y Pérez, Y. G. (comps.) (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México: CIDE-Clear América Latina.

Shepherd, G. (2014). *Conducting Diagnoses of M&E Systems and Capacities*. Washington, D.C.: The World Bank.

Subsecretaría de Planeación y Evaluación (2017). *Brochure Estrategia EVALÚA Jalisco*. México: Dirección General de Monitoreo y Evaluación. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-10/Brochure%20Estrategia%20Evalu%CC%81a%20V0.5-hojas%20separadas.pdf> [2018, 25 de mayo].

Subsecretaría de Planeación y Evaluación (2018). *Criterios de definición de acciones y programas públicos*. México: Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Disponible en: https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/assets/Definicion_criterios_Acciones_Programas_Publicos-9b9e0e1734634edffd3dcbf60377dca8.pdf [2018, 25 de mayo].

Weiss, C. H. (2015). "La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas" en Maldonado, C. y Pérez, Y. G. (comps.), *Antología sobre evaluación*. La construcción de una disciplina. México: CIDE-Clear América Latina.

Una experiencia en perspectiva: condiciones de evaluabilidad de la política social en Jalisco

Carolina Toro Morales y Orión Flores Camacho

Gobierno de Jalisco

ALGUNOS DILEMAS INICIALES

Reconstruir la historia de la evaluación en México es dar cuenta de un proceso que hace apenas 40 años empezó a ver la luz en nuestro país; antes de ello, se distinguía por ser esporádico y sin una estructura normativa que lo hiciera sistemático y claro. Hablar de términos que resultan hoy comunes como “cultura de la evaluación”, “buenas prácticas” o “aspectos de mejora”, o sostener un debate teórico y metodológico respecto de las formas y el fondo de la evaluación en los programas y acciones públicas, eran cuestiones muy distantes en nuestro país todavía en los primeros años del siglo XXI.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ya en la década de los años 1970 se hablaba de evaluar algunos programas sociales del Gobierno Federal acción que, al ser llevada a cabo, carecía de una orientación primordial. El uso de los hallazgos de la evaluación hacia el logro de resultados a través de la mejora de los procesos, “¿por qué evaluar?”, y, sobre todo, “¿para qué evaluar?”, fueron las preguntas que empezaron a propiciarse entre la comunidad estudiosa de la gestión pública (Coneval, 2015:17).

Desde la creación del Coneval en 2006 a la fecha, se avanzó en la creación de una cultura de la evaluación. Hoy, a nivel federal y en algunos estados, se logró un acuerdo sobre las razones por las cuales se debe evaluar: por razones funcionales a los gobiernos, en tanto mejora la gestión pública al proporcionar evidencia de lo que está funcionando y lo que no; y también por razones políticas,³⁰ que contribuyen a la transparencia, la rendición de cuentas y dando elementos de por qué sí es conveniente asignar recursos públicos a una y no a otra intervención.

Sin embargo, para efectos de la discusión con relación a las condiciones de evaluabilidad en política social se busca profundizar en el primer elemento,

³⁰ En tanto policy, o modo de gestionar y administrar las intervenciones públicas, más allá de dominio de la política electoral o partidista.

que debe asegurar su existencia para que pueda ser evaluado. Aspecto que, generalmente, o se da por sentado o se encuentra su inexistencia al final de una evaluación. Se refiere a la existencia de un problema que origina el programa, la política o la acción a evaluar. La aproximación a ello supone un interesante ejercicio de reconstrucción teórica que lleve incluso a la pregunta respecto de las bases sobre las que se construye la noción misma de un “problema social”.

Por tanto y, como primera aproximación a una respuesta, se podría afirmar que se evalúa la política porque hay un problema susceptible de ser atendido a través de una intervención pública, ya sea por “resultado de las acciones de aquellos que lo experimentan”; o porque aquellos que lo experimentan “son en sí mismo un problema”;³¹ o bien porque los problemas que les afectan son efectos de causas políticas y económicas externas a los individuos o grupos (Clarke y Cochrane, 1998:17-18). La política social y las intervenciones públicas surgen motivadas por un entorno social adverso, provocado por cualquiera de las tres nociones antes mencionadas.

Ahí se tuvo una primera condición de evaluabilidad de la política social: para que se pueda evaluar debe existir una noción del problema que se pretende resolver con la intervención pública. Si se planteara en términos lineales quedaría de la siguiente manera: un problema público existente, da origen a una intervención pública y la acción pública es el objeto de la evaluación.

La existencia y conceptualización de un problema da origen a un deseo de transformación de la situación socialmente negativa, y ese deseo o acuerdo de cambio se materializa en políticas, programas o estrategias públicas que buscan modificar la situación indeseable. A su vez, dicha acción pública tiene una lógica causal que se moviliza para lograr el cambio social, disponiendo para ello recursos humanos, financieros y materiales que al ser de origen público, deben optimizarse y demostrar su eficacia. Es en este orden de ideas que aparece la evaluación, entre otras cosas, como mecanismo para comprobar la lógica causal de las intervenciones y la efectividad de los recursos dispuestos y las acciones realizadas en el ciclo de la política pública.

³¹ Noción que prevalece en las *poverty laws* de los siglos XVIII y XIX, que criminalizaban al pobre y desempleado.

Figura 2.1 Interrelación entre problemas públicos, intervenciones y evaluación



Fuente: Elaboración propia

Esta aproximación a las condiciones de evaluabilidad de la política social es la primera que se aborda en este capítulo y supone una descripción de las personas (sean sus beneficiarios directos o la población potencial a la que se espera llegar) y sus condiciones de vida, y no de los procesos e impacto, por lo que retroalimenta poco la implementación de la intervención pública. Esta claridad en la definición del problema reduce el riesgo de atribuir a las personas y colectivos la causa de los problemas e impide asumir una intervención pública concibiendo a los actores y comunidades a intervenir como sujetos pasivos o desmovilizados. Es decir, la identificación clara del problema que origina una acción pública permite que la evaluación pueda dimensionar los elementos necesarios para modificar el problema público. Ya sea en el diseño, la operación o los contextos institucionales donde se desarrollan los programas.

Una vez que se introdujo la intencionalidad de modificar un problema público como primer elemento necesario en las condiciones de evaluabilidad, se debe mencionar de qué manera esta condición también contribuye a contestar la pregunta "¿para qué evaluar?".

La necesidad de evaluar la política social en todos sus aspectos conlleva otros alcances y conduce a debates interesantes en el desarrollo teórico, metodológico e instrumental de la herramienta. La evaluación es, como dice Vedung, una práctica ejercida para “proveer una valoración retrospectiva de la administración, salidas e impactos de las medidas del gobierno para lograr autorreflexión, conocimiento profundo y decisiones bien fundamentadas de parte de aquellos que están a cargo de las operaciones gubernamentales” (Vedung, 1997:1-2).

A través de esta definición, se identifican una serie de condiciones habilitantes de la evaluación que permiten cambiar la mirada de las personas y sus circunstancias (elementos clave del diagnóstico de un problema social) a los procesos, su diseño, implementación e impacto en el corto, medio y largo plazo, así como la retroalimentación que su ejercicio da para la mejora continua. Es decir, la evaluación es una mirada a lo ya hecho, el resultado de la evaluación ve hacia adelante.

Para Vedung, el objeto y la materia de la evaluación se ocupan, primordialmente, de las intervenciones públicas en tanto procesos sustantivos de impacto social y adjetivos de desempeño institucional; así, la evaluación se enfoca en los procesos, las salidas y resultados que genera; al mismo tiempo que es procesual es retrospectiva, pues también se ocupa lo mismo de actividades en curso de implementación como de otras que han finalizado y requieren una retroalimentación ex post facto; y es algo más que la simple valoración o graduación del impacto de las intervenciones o el alcance de metas.

Ante todo, se trata de una cuidadosa ponderación con calidad, sistematicidad y con base en resultados “de la concienzuda aplicación de criterios de mérito y estándares de rendimiento” (Vedung, 1997:3-11). Lo anterior no es otra cosa que dar cuenta de la complejidad de los procesos involucrados en las intervenciones públicas, al tiempo que abona conocimiento sobre las causas y los problemas sociales que las motivan. La evaluación “debe ser útil” en tanto sirva para mejorar, y no sólo atender propósitos prácticos inmediatos -una pormenorizada descripción del objeto de intervenciones, por ejemplo, o una mejora administrativa puntual- (Vedung, 1997:12-13).

Lo anterior es cierto y lleva, de modo obligatorio, a una reflexión más profunda en donde se promueve la evaluación no sólo por su carácter indispensable en el ciclo de implementación de una política social, sino por el impacto que tiene en su institucionalización y en las formas con las que se ha buscado lograrla.

Así pues, se llega a la ponderación global de la evaluabilidad de las políticas como una estrategia cuyo objetivo es “mejorar la toma de decisiones, asegurar la buena adjudicación de los recursos y rendir cuentas sobre la decisión de evaluar” (Merino, 2007:9-10). La relevancia de esta reflexión nos lleva a descubrir “qué cosa era en su origen un programa o política pública, y en qué se ha convertido tras su implementación”, al tiempo que brinda información sobre la clase de herramientas o estrategias de análisis más apropiadas para evaluarlo.

La evaluabilidad y las condiciones que la habilitan van más allá de verificar si una política es susceptible de ser sometida a evaluación, pues busca dar cuenta de las “áreas problemáticas” que posibilitan su inoperancia o falta de alcance de sus objetivos, depositadas en su definición misma, en su base teórica, sus propósitos, y en las prioridades de la evaluación en sí (Merino, 2007:14, 13). En última instancia se trata de descubrir, como dice Wholey, “si la evaluación aportará mejoras sobre el rendimiento” de las políticas y los programas (Merino, 2007:13) para mejorar una condición considerada socialmente negativa.

Esta es la clase de consideraciones que se vislumbran detrás de algunos de los hitos en la construcción y consolidación de una cultura nacional de la evaluación en México. Fue así como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), creado en 1997, fue la primera intervención pública que incluyó desde su diseño la evaluación de resultados e impacto, distinguiéndose además por ser también la primera de su tipo “diseñada con base en hallazgos de investigación e implementada de forma que fuera posible monitorear su operación, evaluar su impacto de manera sistemática y utilizar los hallazgos de esta para mejorar el programa” (Coneval, 2015:17-18).

Como se puede apreciar, no se trataba sólo de preguntar sobre las características de las poblaciones objetivo, ni de ponderar únicamente los impactos del programa en la mejora de la calidad de vida de las personas, sino también de sentar las bases para establecer un sistema permanente que retroalimentara y mejorara la práctica.

A través de esta experiencia y de la creación del Coneval, hoy en día podemos responder con claridad a la pregunta “¿para qué evaluar?”. Se evalúa para mejorar las políticas y la toma de decisiones, para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, principios presentes en cada fase del proceso

evaluativo: desde el diagnóstico de problemas sociales, el análisis del contexto, el diseño de los programas y su asignación presupuestaria, hasta su operación, monitoreo y evaluación.

Desde su creación, el Coneval ha sido un referente nacional y global, impulsando nuevas métricas, metodologías y reflexiones teóricas en torno al tema, lo que se demuestra en una prolífica producción evaluativa sobre las políticas, programas y acciones emprendidas por el estado mexicano a través del Gobierno Federal.

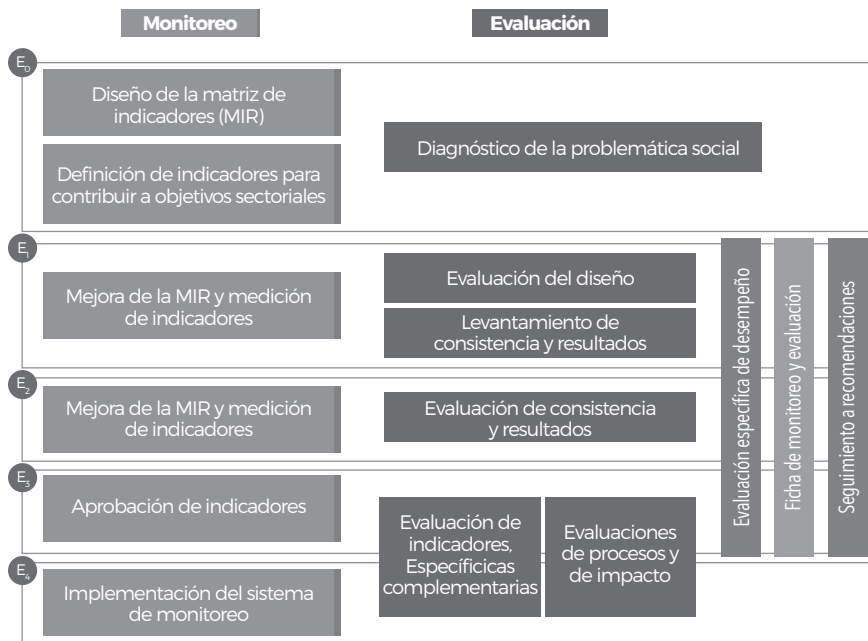
El proceso completo de MyE, con su andamiaje normativo e institucional correspondiente, es modélico en el sentido que brinda certeza a la ciudadanía sobre la aplicación de los recursos públicos federales en programas sociales, y seguridad a los programas y entidades evaluadas, al ofrecer un esquema completo de trabajo que permite retroalimentar permanentemente cada elemento de los programas públicos. La figura 2 ilustra claramente lo que ahora se conoce como Horizonte de MyE, que es “una representación analítica ideal del ciclo de acciones de monitoreo y evaluación a las que debería estar sujeto un programa de desarrollo social” (Coneval, 2015:37).

Ahora bien, hasta aquí se ha planteado la discusión inicial al hablar de evaluación. En tanto, antes de exponer las condiciones que deben existir para poder realizar evaluación en política social, debemos contestar ¿para qué evaluar política social? Frente a esto, se propone como necesario el establecer una conexión cíclica entre problemas sociales, intervenciones públicas y evaluación, quedando de manifiesto que evaluar está directamente relacionado con la posibilidad de que la evaluación pueda mejorar la acción pública y ésta a su vez, tenga mayores probabilidades de resolver los problemas de la población.

Por otra parte, es necesario reconocer la importancia que para las entidades federativas ha representado el trabajo realizado por el Coneval. Una institución que se ha encargado en los últimos años de crear una estructura funcional para la política evaluativa y ha producido todo el diseño institucional, normativo y práctico para la evaluación de la política social en el país.

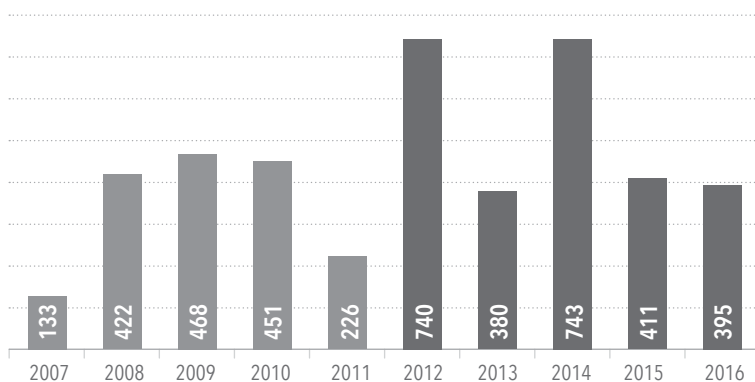
Este diseño generado a nivel federal ha sido en la mayor parte de sus elementos, replicable a nivel subnacional. Lo cual ha sido una guía para los esfuerzos que se han hecho desde los estados de la república. Hasta el 2016, el Coneval realizó 4,369 evaluaciones (Figura 3.4), siendo el año más prolífico el 2014 con 743.

Figura 2.2 Horizonte de Monitoreo y Evaluación



Fuente: Coneval, 2015:38

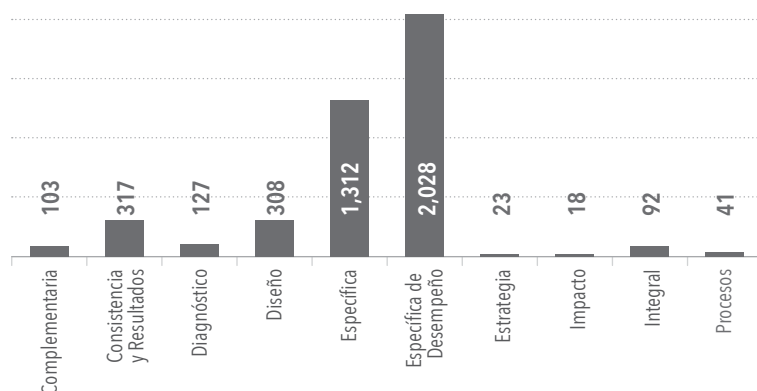
Figura 3.1 Evaluaciones elaboradas por el CONEVAL por año, 2007-2016



Fuente: Elaboración propia con base en los datos los Informes de Evaluación de Política Social del Coneval. Recuperados de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

En cuanto al tipo de evaluaciones que se llevaron a cabo, resalta que de las evaluaciones de impacto -las más integrales y ambiciosas de todas las que conforman el horizonte de MyE- sólo se realizaron 18. Este tipo de evaluación, pese a ser muy mencionada por políticos y actores sociales, tiene por definición una serie de condiciones previas que los programas deben cubrir para poder aplicarse. En la gráfica 2, se muestra el total y tipo de evaluaciones realizadas por el Coneval de 2007 a 2016.

Figura 3.2 Evaluaciones elaboradas por el Coneval por tipo, 2007-2016



Fuente: Elaboración propia con base en los datos los Informes de Evaluación de Política Social del Coneval. Recuperados de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>

Lo que evidencian estos datos es la solidez institucional y normativa de la práctica de la evaluación en México, que se traduce en la existencia de esa cultura de la evaluación de la cual se hablaba al principio de este capítulo. Los arreglos institucionales establecidos por el Coneval para crear vínculos de cooperación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con las entidades fiscalizadoras de la federación (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación), han sido los cimientos sobre los que se basa la confianza para generar vínculos constructivos por medio de los cuales se retroalimenten y mejoren continuamente las políticas y los programas.

La experiencia acumulada del Coneval, como se señaló anteriormente, es modélica en muchos sentidos, y logra sentar un precedente a nivel federal que ha sido un referente para las iniciativas estatales de MyE. Sin embargo,

cuando se voltea a ver la realidad propia de las entidades federativas, nos encontramos con un mundo diverso y con distintos niveles de institucionalidad y práctica de la evaluación de la política social.

A continuación, nos centraremos en la experiencia de Jalisco y aquellos elementos que permitieron desarrollar evaluaciones de programas hasta una evaluación integral de la política social.

LA EVALUACIÓN Y LAS CONDICIONES DE EVALUABILIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL EN JALISCO

Tanto para la política social a nivel federal como para las estatales, la principal fuente de información para orientar su diseño e implementación es la Medición de la Pobreza a nivel nacional y por entidad federativa elaborada por el Coneval de manera bianual desde 2008. El desafío que suponen estas cifras no es menor para la gestión pública.

Cuando inició la administración del poder ejecutivo estatal 2013-2018 del Gobierno de Jalisco, el estado se encontraba en una situación preocupante. Desde la primera medición en 2008 hasta la última disponible en ese momento correspondiente a 2012, la población en situación de pobreza aumentó del 36.7% al 39.8% de la población total del estado. Asimismo, la población en situación de pobreza extrema pasó del 4.4% de la población total en 2008, al 5.8% en 2012, un aumento de poco más de 125 mil personas, para cerrar esta última medición con cerca de medio millón de personas viviendo por debajo de la línea de bienestar mínimo, con ingresos inferiores a los necesarios para sostener una alimentación sana, y con al menos tres carencias sociales (Coneval, 2010:43; 2016).

En 2013, año que inició la administración del gobernador Aristóteles Sandoval, se pudo constatar la débil estructura que se tenía para las políticas de combate a la pobreza. Por lo tanto, era necesario el diseño de nuevas intervenciones que atendieran temas como la inseguridad alimentaria, el rezago educativo y la precariedad de ingresos de los grupos más vulnerables, entre otros. De manera paralela, era indispensable construir las condiciones para que tanto los nuevos programas como los que llevaban varios años de implementación fueran evaluados en el corto y mediano plazo.

El primer elemento ausente para poder evaluar era la inexistencia de un padrón de beneficiarios sistemático que permitiera identificar con precisión quiénes eran esas personas, dónde se encontraban, qué situación

presentaban y qué apoyos estaban recibiendo. Cada dependencia e incluso cada programa social, contaba con su propio formato de empadronamiento, lo cual hacía imposible una comunicación eficaz entre las diferentes dependencias y entidades ejecutoras de programas que permitiera llevar a cabo acciones coordinadas que finalmente se convirtieran en una política social integral. A la diversidad de formatos y estilos de registro, se añadía la escasez o falta de actualización de la información socioeconómica de los beneficiarios. Con esas condiciones, a las instancias ejecutoras les era muy difícil, establecer mecanismos de focalización que permitieran distribuir, con verdadera precisión, los apoyos necesarios para la población que más lo requería en aquel momento.

A esto hay que agregar el descuido en el que se encontraban los registros administrativos de las dependencias encargadas de la ejecución de la política social en Jalisco. A pesar de que había el personal y los recursos suficientes para canalizar los apoyos, el hecho de no saber quiénes eran las personas que los requerían y cuál era su situación, se sumaba que las personas que sí estaban plenamente identificadas y localizadas no llevaban un acompañamiento formal por parte de las instituciones. Entre las principales problemáticas detectadas, al respecto, se observaban: defunciones que no se detectaban ni se reportaban; pases de revista de supervivencia con lagunas en el procesamiento de información y la verificación personal y documental de la identidad de las personas; cambios de domicilio que pasaban desapercibidos; duplicidad de los registros y, un goteo constante de quejas por parte de los beneficiarios ante una ineficiente atención de sus trámites.

Ante esta difícil situación se enfrentaba tanto el personal de campo de los programas públicos, que no localizaba a los beneficiarios, como el personal administrativo, que tenía la complicada tarea de administrar bases de datos incompletas. Todo lo anterior, provocaba retrasos en la atención a los beneficiarios, duplicidades y una baja calidad de los bienes y servicios públicos otorgados. Adicionalmente, el hecho de contar con datos cuya calidad era, a todas luces, mala no permitía su sistematización y uso que permitiera generar información relevante para la toma de decisiones basadas en evidencia en materia de política social y, por lo tanto, funciones como la planeación, el monitoreo y la evaluación de las acciones de gobierno estaban completamente descuidadas.

Las carencias administrativas ya descritas encontraban en gran medida su explicación en una desorganización en la que era difícil identificar la

intervención de cada servidor público en el proceso de operación de los programas públicos. Esta desorganización tenía su origen a su vez en la falta de manuales de procedimientos que regularan los procesos de atención, registro y seguimiento de los beneficiarios. Sin embargo, un problema aún mayor era la falta de Reglas de Operación (ROP). Las ROP, de acuerdo con la definición del Coneval, son el “conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia” (Coneval, 2015:10). Su ausencia explicaba las irregularidades e inequidades en la distribución de los apoyos ya mencionadas, por no hablar además de la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos; las ROP blindan y permiten establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el origen y destino de los recursos invertidos en un programa o acción social, por lo que su ausencia abría las puertas a la corrupción, al uso clientelar de la política, y al desvío de recursos públicos en general.

Por otra parte, no existían ni diagnósticos sólidos- que identificaran claramente el problema público a atender- ni un sistema de indicadores que permitieran el monitoreo de las intervenciones públicas, producto de la nula sistematización de la información y poca generación de conocimiento en torno a la ejecución de programas sociales.

La carencia de información, pues, era generalizada. Visto todo esto, y retomando la argumentación desarrollada en la primera parte de este capítulo, los programas sociales no contaban con procesos de registro de beneficiarios estandarizada, ni de sistematización o generación de información documental que permitiera conocer los problemas que atendían, los procesos, ni medían indicadores para dar luz de su desempeño. Todas estas condiciones adversas, generaban un contexto adverso para la evaluación.

Con la pobreza a la alza y una desorganización administrativa y organizacional, lo que procedía era transformar el entorno de la política social en Jalisco para convertirla en una herramienta efectiva para el combate a la pobreza y la construcción de bienestar y prosperidad, en la línea de lo establecido en el PED 2013-2033, donde se planteó como una estrategia para alcanzar el objetivo de disminuir la pobreza en la entidad, pero a la vez hacerla más objetiva y susceptible de ser evaluada:

“Hacer más rigurosa la evaluación y fiscalización de los programas de combate a la pobreza para evitar su uso político-electoral. Establecer un órgano compuesto por ciudadanos que evalúe las políticas y los programas en la materia” (Gobierno de Jalisco, 2013:392).

Este es el corolario fundacional que daría paso a la implementación de una serie de acciones que se desarrollaron desde la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (Sedis) -dependencia cabeza del sector social en Jalisco- para mejorar el MyE de los programas sociales. Lo anterior permitió implementar una serie de acciones que modificaron la política social en el estado lo que generó no sólo una mejor operatividad en campo de los programas y una distribución de los apoyos más transparente, sino que también permitió la construcción de las condiciones de evaluabilidad tan necesarias en la política social de Jalisco para conocer el desempeño y los resultados de las intervenciones públicas en la mejora de las condiciones de vida de la población.

¿Qué fue lo se hizo? En primer lugar, se estableció el Padrón Único de Beneficiarios (PUB), una herramienta que, se plasmó en la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco en su artículo 31 bis, con los siguientes objetivos:

1. Conocer con puntualidad el destino de los apoyos de programas de desarrollo social, tanto a nivel personal, familiar y por diferentes agregados territoriales;
2. Transparentar el uso de los recursos públicos;
3. Evitar distorsiones y duplicidades en el otorgamiento de los apoyos gubernamentales;
4. Unificar y sistematizar la información de los beneficiarios de programas gubernamentales;
5. Articular las políticas públicas bajo criterios de complementariedad, integralidad y sustentabilidad de los programas gubernamentales; y
6. Generar información estratégica para el diagnóstico, planeación, evaluación, seguimiento y toma de decisiones en materia de políticas públicas para el desarrollo social (Congreso de Jalisco, 2015:14).

Para alcanzarlos, y bajo la rectoría de la Sedis, se creó una plataforma tecnológica homologada para todas las dependencias y entidades de la

administración pública jalisciense, que usa como número identificador único para todos los beneficiarios de cualquier programa social en el estado la Clave Única de Registro de Población (CURP) emitida por la Secretaría de Gobernación (Segob) del Gobierno Federal. Con esto, se generó un mecanismo certero para garantizar la unipersonalidad de cada registro dentro del padrón (es decir que una persona sólo cuente en el padrón con un registro independientemente del número de apoyos que reciba) y la identificación de los ciudadanos es confiable en tanto se remite a un número único nacional (Sedis, s/f).

Con la sistematización del PUB, se avanzó sustancialmente en la identificación pormenorizada de la población beneficiaria, se creó una base de datos exhaustiva con 77 variables de información socioeconómica necesaria para la canalización de los apoyos, la coordinación interinstitucional, y el conocimiento de la población beneficiaria.

El proceso de consolidación del padrón único pasó por desafíos importantes. En primer lugar, lograr que 11 dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco compartieran su información en un formato con más campos de los que regularmente se aplicaban; esto en el marco de nuevas disposiciones en materia de protección de datos personales que hicieron desplegar un importante esfuerzo no sólo del personal operativo en captura, sino de los servicios jurídicos de todas las áreas para lograr la unificación de los padrones en una sola base, sin violentar la privacidad de los datos personales y la transferencia de información entre dependencias públicas.

Por otra parte, la exigencia para las áreas operativas de programas que tenían que soportar una carga mayor de trabajo al momento de registrar un beneficiario o un solicitante de apoyos, generó un esfuerzo de concientización y capacitación para los funcionarios de los programas públicos (no sólo sociales) que se sumaron a la plataforma.

Un último elemento importante en cuanto a la implementación del PUB del Gobierno de Jalisco, fue la necesidad de definir las fechas de actualización que sirvieran para la transparencia de los programas, el análisis de complementariedades y duplicidades y la elaboración del perfil sociodemográfico de los beneficiarios (todos estos productos complementarios del PUB) sin entorpecer la operatividad dinámica de los programas sociales. Por esta razón, se definió la actualización de la base de datos cada seis meses, donde se mostrara la fotografía de todas aquellas personas que recibieron algún apoyo gubernamental

durante el tiempo de actualización. De 2015 a 2017 el PUB de Jalisco tuvo seis actualizaciones de 15 dependencias.

Tabla 1. Histórico de registros semestrales al Padrón Único de Beneficiarios Jalisco, 2015-2017

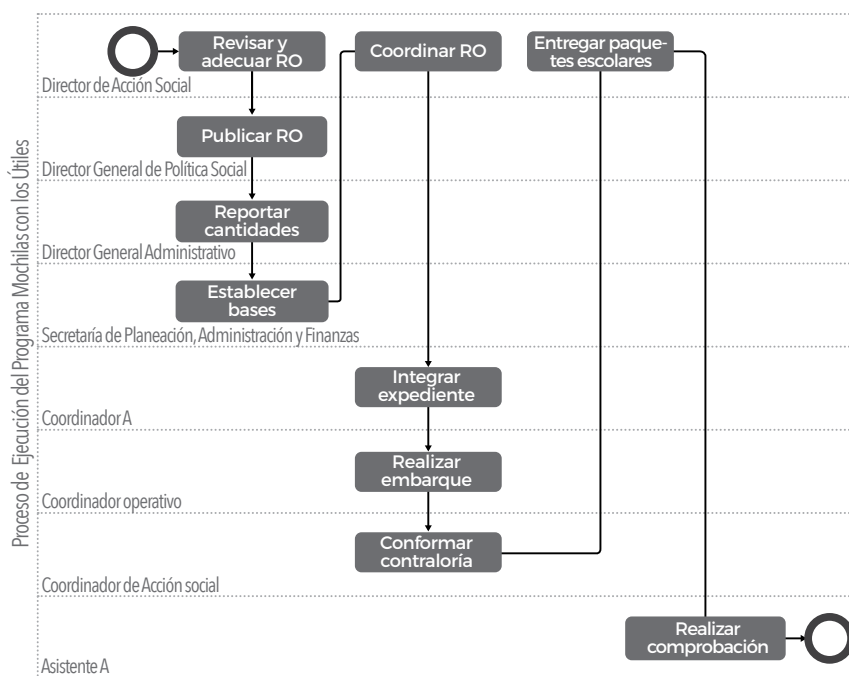
Periodo	Dependencias	No. total de registros
2015-A	11	329,462
2015-B	13	334,246
2016-A	13	292,111
2016-B	14	327,368
2017-A	13	349,448
2017-B	15	391,508

Fuente: elaboración propia con base en Sedis (2018).

Posteriormente, y para avanzar en el objetivo de eliminar la discrecionalidad en la asignación de apoyos a través de programas sociales y poner las reglas del juego claras para cada programa, se llevó a cabo un proceso sistemático de elaboración de ROP de todos los programas sociales con recurso estatal operados desde la Sedis. Además, se impulsó la reforma a la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco y sus Municipios, aprobada el 29 de septiembre de 2015, donde se especificó la obligatoriedad de que los programas sociales emitan sus ROP anuales a más tardar el 31 de marzo de cada año y que se publiquen en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco y otros medios oportunos. Además, se alineó la fecha de publicación de las ROP según la Ley de Desarrollo Social de Jalisco con lo que marca el Presupuesto de Egresos de cada año. Posteriormente, la estrategia EVALÚA Jalisco emitió una Guía de Publicación de Reglas de Operación, que marcó los apartados que, de modo mínimo, debían contener las ROP.

Se avanzó también en ordenar la operación de los programas sociales al diseñar manuales de procedimientos donde se establecieron tiempos, actores involucrados, mecanismos de atención al público, documentación y demás información relevante para la ejecución de los programas, la orientación del ciudadano y la documentación de la operación que permitiera una evaluación con información de gabinete. Así, se generaron ocho flujogramas de fácil lectura, de igual número de programas sociales, como el que se anexa a continuación en la figura 3, correspondiente al Programa “Mochilas con Útiles” de la Sedis.

Figura 3.3 Modelado por flujograma del proceso del Programa “Mochilas con Útiles”



Fuente: Sedis, 2018:235

Por último, y en reconocimiento de la importancia que tiene la definición del problema al momento de iniciar una evaluación, puesto que constituye el elemento de referencia contra el que se compara el objeto de estudio -el programa social-. Se incluyó en la reforma a la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, en su artículo 25, la obligatoriedad para los nuevos programas de contar con un diagnóstico y se contrató, desde el 2013, 13 diagnósticos para igual número de programas sociales del Gobierno de Jalisco, con lo que se apuntaló el conocimiento y la información disponible sobre las principales problemáticas que enfrenta la población del estado, y así la posterior evaluación de los resultados de los programas en tanto posibilitan la solución de dichos problemas. En la tabla 2 se muestra un condensado de los diagnósticos de problemas públicos realizados entre 2013 y 2018.

Tabla 2. Diagnósticos a problemas públicos realizados por el Gobierno de Jalisco 2013-2018

Programa	Dependencia	Año
Las organizaciones cooperativas para el bienestar de la mejora productiva rural	Subseplan*	2018*
Apoyo y servicios a la ganadería y al sector lechero	Subseplan *	2018*
Apoyo económico para las hijas e hijos de víctimas de feminicidio o parricidio	Subseplan *	2018*
Diagnóstico del problema público del programa Sistema Estatal de Ensamblados y Orquestas Comunitarias: ECOS, música para el desarrollo	Subseplan	2017
Programa Atención al Adulto Mayor	Sedis	2017
Bienevales para Estudiantes	Sedis	2017
Bienevales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad.	Sedis	2017
Apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	Sedis	2017
Asociaciones para el Bienestar	Sedis	2017
Programa Jalisco Incluyente, Cuida y Escucha	Sedis	2017
Programa Mochilas con los Útiles	Sedis	2017
Programa Becas Indígenas	Sedis	2017
Apoyo a Mujeres Jefas de Familia	Sedis	2014
Seguridad Alimentaria	Sedis	2014
Vivienda en Jalisco	Sedis	2013
Discapacidad en Jalisco	Sedis	2013

*Diagnósticos actualmente en proceso

Fuente: elaboración propia con base en información de Sedis y Subseplan.

Finalmente, se vinculó los programas sociales a una batería de indicadores los cuales debían medirse y hacerse públicos en un informe anual, el cual, a la fecha está disponible en línea para su consulta.³² A continuación se enlistan,

³² Las ROP de los programas sociales de la Sedis están disponibles en: <https://sedis.jalisco.gob.mx/consultas-de-interes/reglas-de-operacion-de-programas-sociales-de-la-sedis>

a manera de ejemplo, una selección de los indicadores desarrollados para los principales programas sociales del estado de Jalisco en 2016.

Tabla 3. Selección de indicadores de evaluación y seguimiento a los programas sociales - Sedis

Nombre del indicador	Fórmula	Unidad de medida
Porcentaje organizaciones apoyadas por el programa que incrementaron su capital social	$[(\text{Número de organizaciones apoyadas por el programa que incrementaron su capital social}) / (\text{Número total de organizaciones apoyadas por el programa})] * 100$	Porcentaje
Porcentaje de hogares beneficiados por el programa con respecto del total de hogares con jefatura monoparental femenina que son vulnerables por ingresos en Jalisco.	$[(\text{Número de hogares beneficiados por el programa}) / (\text{Número de hogares con jefatura monoparental femenina que son vulnerables por ingresos en Jalisco})] * 100$	Porcentaje
Número de autobuses entregados por el programa	Sumatoria de autobuses entregados por el programa	Número
Número de personas con discapacidad impactadas por el programa	Sumatoria del número de personas con discapacidad impactadas por el programa	Personas
Porcentaje de personas adultas mayores beneficiarias del programa en el año inmediato anterior (2013) que permanecen activas al cierre del ejercicio 2014.	$(\text{Número de personas adultas mayores beneficiarias del Programa en el ejercicio inmediato anterior (año 2013) que permanecen activas en el Padrón al cierre de 2014} / \text{Número total de personas adultas mayores beneficiarias del Programa registradas activas en el Padrón al cierre del ejercicio 2014}) * 100$	Porcentaje
Porcentaje de beneficiarios del programa que corresponden al nivel superior	$[(\text{Número de beneficiarios del programa que corresponden al nivel superior}) / (\text{Total de beneficiarios del programa})] * 100$	Porcentaje
Porcentaje de población beneficiaria del programa que no radica en la ZMG	$(\text{Número de personas beneficiarias que no radica en la ZMG} / \text{Total de beneficiarios del programa}) * 100$	Porcentaje
Porcentaje de beneficiarios que realizan su refrendo	$(\text{Número de beneficiarios en el semestre B} / \text{Número de beneficiarios en el semestre A}) * 100$	Porcentaje

Porcentaje de niños o adolescentes menores de 15 años que reciben apoyos del programa	$(\text{Número de niños o adolescentes menores de 15 años que recibieron apoyos de El Programa} / \text{Total de personas beneficiarias de El Programa}) * 100$	Porcentaje
Porcentaje de padres de familia que consideraron que el apoyo recibido mejoró su economía familiar	$[(\text{Número de padres de familia que consideran que el apoyo recibido mejoró su economía familiar}) / (\text{Número de padres de familia encuestados})] * 100$	Porcentaje
Número de canastas alimentarias entregadas a través de los bancos de alimentos	(Canasta alimentaria 1 entregada a través de los Bancos de Alimentos + canasta alimentaria 2 entregada a través de los Bancos de Alimentos + ... + canasta alimentaria n entregada a través de los Bancos de Alimentos)	Canastas alimentarias
Porcentaje de cumplimiento programático en las metas establecidas para la instalación de comedores	$(\text{Número de proyectos aprobados para la instalación de comedores comunitarios que cumplieron con sus metas establecidas} / \text{Total de proyectos aprobados para la instalación de comedores comunitarios}) * 100$	Porcentaje

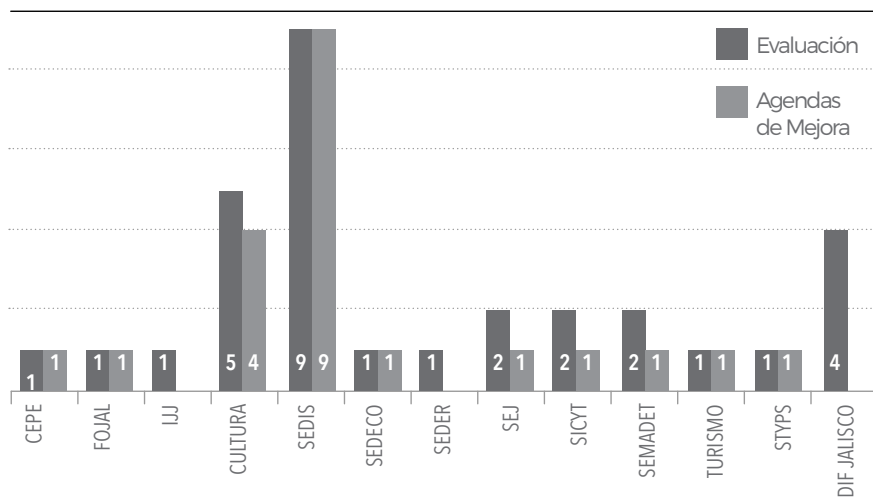
Fuente: elaboración propia con base en Sedis (2016).

Con todo lo anterior, se construyó las condiciones de evaluabilidad de la política social del Gobierno de Jalisco, se sentaron las bases de una estructura de operación de programas sociales más transparente, que rinda cuentas al ciudadano y que permita la medición de los resultados. Esto, frente a los grandes retos institucionales a los que se enfrentó el inicio de la administración de Aristóteles Sandoval, no hubiera sido posible sin una gran voluntad política que abrió paso a las propuestas técnicas de mejora de la política social. Todas estas acciones implementadas desde una dependencia pública que permeó a otras áreas del ejecutivo estatal, abonaron a la construcción de una cultura de la evaluación en el estado de Jalisco, sobre todo en lo que respecta a la política social.

Paralelamente la estrategia EVALÚA Jalisco, instalada en 2013 y que es objeto de esta publicación, a la que se hará referencia en otros capítulos de esta publicación, emprendió el desembarco de las evaluaciones externas a las diferentes dependencias públicas, resultando la Sedis y la Secretaría de Cultura las más propicias para llevar a cabo los ejercicios evaluativos. Al mes de mayo de 2018, se hicieron 61 evaluaciones de distintos tipos, de las cuales 31 fueron a programas sociales. De estos programas evaluados, 25 cuentan con agenda de mejora, el mecanismo que permite a los programas públicos

comunicar los compromisos adquiridos tras los procesos de evaluación que inciden en la mejora de la política pública.

Figura 3.4 Evaluaciones a programas sociales y agendas de mejora por dependencia del Gobierno de Jalisco, 2013-2018



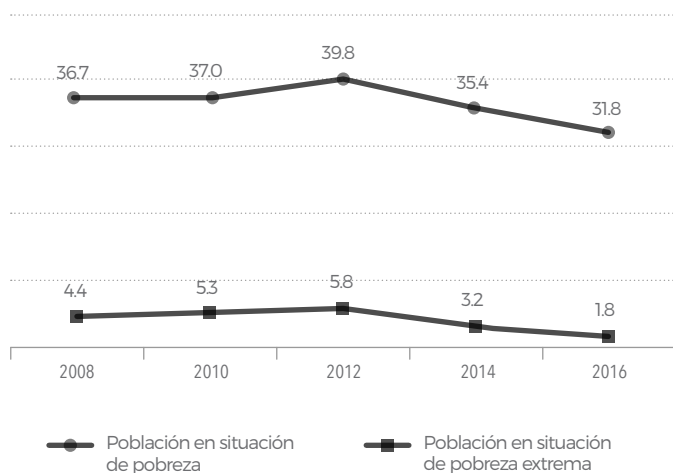
Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en el portal del Sistema EVALÚA Jalisco y en el Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco.

Por otra parte, la estrategia EVALÚA Jalisco y en específico su mecanismo de financiamiento a través de un Fideicomiso, permitió resolver el dilema sobre los recursos para evaluar política social. Es decir, un planteamiento inicial ponía sobre la mesa que los programas financiaran sus evaluaciones con cargo a sus presupuestos, sin embargo, ello representaba una disminución de los recursos para inversión social, lo cual hubiese limitado la generación de evaluaciones. El fideicomiso resolvió la viabilidad financiera de la evaluación a programas sociales.

Así, gracias a la evaluación y a la suscripción de agendas de mejora, las dependencias hoy tienen una ruta de acción plasmada para mejorar el diseño de los programas, sus procesos, la generación de resultados, entre otros. Todo esto abona a la construcción de un sistema de programas y acciones públicas en materia de desarrollo social blindado y más fuerte, en donde el clientelismo y la discrecionalidad están siendo remplazados por mayores controles y exigencias en aras de la construcción de sociedades más igualitarias y ciudadanos empoderados.

¿Qué se logró con todo esto? En primer lugar, y quizás lo más importante, detener y revertir la tendencia progresiva en el aumento de la población en situación de pobreza y pobreza extrema en Jalisco de los años previos al inicio de la administración 2013-2018. Todas estas acciones, contribuyeron a la puesta en marcha de programas sociales más pertinentes, en procesos de mejora continua, que generaron un uso más racional y eficaz de los recursos. Esto, aunado al esfuerzo de la sociedad civil y el sector económico del estado, logró sacar de la pobreza a 490 mil personas en el periodo comprendido de 2012 a 2016, de los cuales un poco más de 300 mil habitantes se encontraban en situación de pobreza extrema. Tras recibir al estado con un 39.8% de la población en pobreza, y con un 5.8% de la población en pobreza extrema, se cerrará la administración en el año 2018 con porcentajes del 31.8% y 1.8% respectivamente, reducciones que equivalen en términos porcentuales al 16.1% en el caso de la población en pobreza y al 65.7% en el caso de la población en situación de pobreza extrema.

Figura 3.5 Evolución del porcentaje de la población en situación de pobreza y pobreza extrema en Jalisco, 2008-2016



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Medición de la Pobreza 2016, Coneval

LECCIONES APRENDIDAS

El camino andado permite hacer una retrospectiva de otros aspectos que abonan a la evaluabilidad de los programas sociales, lo que lleva a pensar que de forma paralela existe una serie de condiciones que facilitan crear un

clima propicio para la evaluación de la política social, y que se suman a las condiciones de evaluabilidad hasta ahora discutidas. En esta descripción no puede faltar una valoración sobre el grado de alineación de voluntades entre los tomadores de decisiones, los responsables normativos de una política y sus operadores, sintonía muy necesaria para iniciar procesos evaluativos que exigen a todos los involucrados mayores responsabilidades técnicas y políticas. Cada uno de estos tres actores clave ha de tener muy bien interiorizado su rol en el entramado complejo que la operación de una política social supone. De no existir, no sólo tendrá un previsible fracaso, sino que será difícil evaluar su profundidad y alcances. Esto cobra relevancia cuando en un proceso evaluativo se requiere información resguardada celosamente por cada parte, pero sobre todo al momento de tener que hacerla pública una vez se concluye la evaluación.

La resistencia a la evaluación es el reto por vencer en los procesos por venir. La forma de revertirlo es instalando capacidades internas en las dependencias operadoras de los programas sociales para que se sientan parte de la cultura de la evaluación, solo así se logra el flujo de información necesario durante un proceso evaluativo, puesto que la resistencia a ser evaluado limita el acceso a la información, restringe el diálogo con el evaluador, y reduce la retroalimentación de los resultados, así como la implementación de las mejoras.

En este mismo sentido es preciso aclarar al funcionariado que opera las intervenciones, que el objeto de la evaluación es el programa y no las personas. Que no constituye una auditoria cuya finalidad es la sanción sino que constituye un esfuerzo por detectar áreas de mejora.

También es necesario impulsar, cada vez más, un mercado de evaluadores externos de calidad que incentive la apertura del gobierno a nuevas técnicas evaluativas, que cuente con evaluadores no sólo conocedores de las técnicas sino de la materia a evaluar. Equipos interdisciplinarios sólidos que abonen con claridad y puntualidad a la mejora de las intervenciones sociales.

Para concluir se debe volver a la pregunta originaria: ¿para qué evaluar? Se podría decir que se evalúa para mejorar la política pública, para ampliar la rendición de cuentas, para transparentar la acción pública, para eficientar el uso de los recursos, entre otros. Sin embargo, a partir de la experiencia, se puede señalar que no existe una respuesta única. Cada intervención en materia social dentro de las políticas públicas tiene una intencionalidad determinada por

un problema público complejo. Y en esa medida, el diseño de la evaluación a lo primero que debe responder es a las preguntas que sobre el programa tienen los tomadores de decisiones, puesto que esto elevará su interés en los resultados y a las preguntas que tiene que contestar el programa frente al desafío de resolver el problema para el cual fue planteado y analizar desde ahí el entramado complejo de relaciones que supone la construcción social del desarrollo y el bienestar.

En este sentido, el asunto es cómo priorizar las preguntas de la evaluación, cómo hacer que las respuestas derivadas de las evaluaciones sean pertinentes para la mejora incremental de la acción pública.

Incremental, supone dar paso por paso. En primer lugar, limitar la discrecionalidad de la política social y eliminar el clientelismo, poniendo a prueba de externos los procesos y demás etapas de la intervención; en segundo lugar, identificar las lógicas causales de las políticas, estrategias y programas, que den luz sobre la eficacia de estas acciones para resolver los problemas sociales y, por último, formar un servicio público capaz de mejorar la actuación pública. Así, las mejoras en diseño, procesos, ejecución y resultados son pequeñas glorias. Pequeñas batallas frente a grandes desafíos en materia de política social.

BIBLIOGRAFÍA

- Clarke, J. y Cochrane, A. (1998). "The social construction of social problems" en Saraga, E. (ed.), *Embodying the social: constructions of difference*. Inglaterra: Routledge - The Open University.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2008* [en línea]. México: Coneval. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> [2018, 11 de junio].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2011* [en línea]. México: Coneval. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> [2018, 11 de junio].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012* [en línea]. México: Coneval. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> [2018, 11 de junio].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014* [en línea]. México: Coneval. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> [2018, 11 de junio].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). *La política de evaluación en México: 10 años del Coneval*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). *Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). *Informe de evaluación de la política social de desarrollo social 2016* [en línea]. México: Coneval. Disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> [2018, 11 de junio].

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Informe de evaluación de la política social de desarrollo social 2018* [en línea]. México: Coneval. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> [2018, 11 de junio].

Congreso del Estado de Jalisco (2015). *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco*. México. Disponible en: <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/LeyesEstatales.cfm> [2018, 2 de abril].

Gobierno de Jalisco (2013). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033*. México: Dirección de publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

Merino, M. (2007). *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica de en la evaluación de políticas públicas*. España: Ministerio de Administraciones Públicas.

Secretaría de Desarrollo e Integración Social (s/f). *Sistema de Padrón Único de Beneficiarios de Programas Gubernamentales del Estado de Jalisco. Manual Operativo*. Jalisco. Disponible en: <https://sedis.jalisco.gob.mx/acerca/normatividad> [2018, 2 de abril].

Secretaría de Desarrollo e Integración Social (2018). *Manual de organización y procedimientos de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social. Tomo II*. Jalisco. Disponible en: <https://sedis.jalisco.gob.mx/acerca/normatividad> [2018, 2 de abril].

Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. J. (1985). Evaluación sistemática. *Guía teórica y práctica*. España: Paidós.

Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. Estados Unidos: Routledge.

De la innovación a la institucionalización: Consejo Técnico Independiente EVALÚA Jalisco

Nancy García Vázquez e Hiram Abel Ángel Lara
Universidad de Guadalajara

INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es presentar el caso del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Consejo EVALÚA Jalisco) como una estrategia innovadora para fortalecer la evaluación de políticas públicas en la entidad. El principal reto del Consejo EVALÚA Jalisco es pasar de ser una innovación a convertirse en un actor clave en la institucionalización de la cultura de la evaluación. Aquí se analiza su experiencia a partir de un modelo analítico sobre innovaciones democráticas. Los hallazgos encontrados permiten concluir que se trata de una innovación democrática que está coadyuvando efectivamente al proceso de institucionalización de la evaluación; sin embargo, a cuatro años de su creación todavía está en una fase de desarrollo más que de una plena consolidación.

La institucionalización de la evaluación de los programas y políticas públicas es un proceso que no se ha concluido en las entidades federativas, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017) en una escala de cero a cien, el promedio nacional en esta asignatura es de 75.3.

En materia de MyE Jalisco, comparado con otros estados, mostró un mayor avance con una calificación de 98.2. La entidad desarrolló una amplia estrategia para integrar la evaluación en el quehacer cotidiano de la administración pública.

Dicha estrategia denominada EVALÚA Jalisco, tiene cuatro componentes principales. El primero de ellos es el monitoreo de acciones y programas públicos, el cual contiene un inventario y una serie de información estandarizada para todos los programas. El segundo componente es la mejora de las condiciones de evaluación, la cual ha hecho tres acciones concretas: que todos los programas cuenten con reglas de operación; que existan lineamientos generales de MyE para todos los programas públicos estatales, y que se capacite

a las unidades internas de evaluación. El tercer componente es el desarrollo y coordinación de práctica evaluativa, que se integra del Programa Anual de Evaluación (PAE), la valoración del logro entre las evaluaciones planeadas y efectuadas, y un fideicomiso que es el mecanismo que financia las evaluaciones externas. Finalmente, se encuentra el cuarto componente relacionado con el uso de la evidencia, la cual queda plasmada mediante el Sistema de Agendas de Mejora (SAM).

Estos cuatro componentes han sido comentados, revisados y discutidos en el seno del Consejo EVALÚA Jalisco. Este organismo se integró desde el año 2013, a través de una convocatoria a académicos, funcionarios públicos y miembros de organizaciones civiles con el fin de coadyuvar en la implementación de la estrategia EVALÚA Jalisco.

Este artículo se centrará en analizar la creación del Consejo EVALÚA Jalisco porque representó una innovación democrática en tanto que incorporó elementos de representación, gobernanza y nueva gestión pública en el marco de la evaluación de los programas. Precisamente su principal reto consiste en evolucionar de una mera innovación para convertirse en una acción plenamente institucionalizada.

Teóricamente se entiende por innovación democrática a estos espacios nuevos de representación que tienen posibilidades de incidir de manera amplia en el ciclo de política pública. Aquí retomamos la discusión de Gurza e Isunza (2010), pero sobretodo de Montes de Oca (2014).

Asimismo, la institucionalización de la evaluación es, como la define Garde (2006), "el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación (...) no se trata sólo de realizar algunas evaluaciones sino de incorporar la evaluación y sus resultados como prioridad de la agenda gubernamental y en los procesos de formación de políticas públicas, haciendo de ellas un factor clave para la gobernanza, arbitrando la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales".

En este capítulo se analiza el diseño, desempeño y resultados del Consejo EVALÚA Jalisco, su potencial como innovación democrática y sus posibilidades para coadyuvar en la institucionalización de la evaluación.

El capítulo se divide en cuatro apartados adicionales. En el primero, se

presenta una discusión sobre la complejidad de los procesos de institucionalización, esta cuestión es importante para identificar cuáles son los determinantes del grado de institucionalización de las dinámicas organizacionales y sus posibles resultados. Es decir, no sólo se trata de diseñar instituciones, sino también de generar las condiciones para su funcionamiento. Por ello se enfatiza la discusión sobre los procesos de institucionalización.

En el segundo apartado se abordan las características de las innovaciones democráticas, para esto se aduce que para consolidar el cambio se debe pasar por un proceso de institucionalización. El corazón del planteamiento consiste en valorar si hay un potencial innovador en el Consejo EVALÚA Jalisco, para ello se recurre a la metodología de Montes de Oca (2014) a fin de generar evidencia a este respecto. Este sistema presenta cuatro tipos ideales que determinan el potencial democrático de los consejos, en este marco analítico la innovación democrática evoluciona de un consejo con una integración plural (morfología), a realizar actividades de coordinación, para avanzar hacia fases donde el gobierno cede o comparte el poder en la toma de decisiones y se producen cambios culturales que redefinen la lógica de las instituciones.

Precisamente, en el tercer apartado se presenta un análisis del Consejo EVALÚA Jalisco en su configuración como innovación y se valora su proceso de institucionalización; para ello se analiza su “arranque” como innovación democrática y se observan su desempeño y resultados. Finalmente, en un cuarto apartado se presentan las conclusiones.

LA ORIENTACIÓN POR LOS PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN.

El Neoinstitucionalismo, en sus distintas vertientes, ha sido el paradigma dominante en los estudios sobre los procesos de institucionalización de las organizaciones públicas. Así, desde distintas disciplinas como la economía, la sociología, la historia, entre otras, se ha tratado de explicar y comprender cómo las reglas, los actores y las estructuras estatales son establecidas, modificadas y transformadas. Desde esta perspectiva multidisciplinaria, el llamado Nuevo Institucionalismo ha sido capaz de analizar las causas y los efectos que las reglas formales e informales tienen a nivel de las organizaciones y de las personas (Hall y Taylor 1996; Scott 2008).

El objetivo de explicar y comprender a las instituciones es un ejercicio analítico en el cual las instituciones se convierten en la variable dependiente.

En ese sentido, la orientación hacia los procesos de institucionalización tiene que ver más con el análisis del comportamiento y la interacción de los actores frente a las reglas, que un análisis de las reglas per se. De modo que el Nuevo Institucionalismo y su orientación por las instituciones y los procesos de institucionalización ha significado al menos tres aportaciones a la comprensión de los fenómenos públicos y estatales.

Una primera aportación consiste en una interpretación más extensa acerca de lo que las instituciones gubernamentales son. El Nuevo Institucionalismo va más allá de una descripción puramente normativa que sólo alcanza a detallar cómo son o cómo deberían ser. En éste se incorporan aspectos formales, pero también informales que da cuenta de la *dinámica de las organizaciones* estatales y los actores con interés en un área política determinada (Peterson, 1995).

No es que la descripción de las estructuras formales pierda relevancia, sino que no puede ser interpretada sin confrontarla con las prácticas informales. Así, al considerar aspectos menos formales también se hacen importantes las formas de interacción y lo que resulta de tales formas.

Una segunda aportación tiene que ver con la mirada hacia los *valores* o la *racionalidad* de las instituciones observada a través de su conocimiento, creencias, paradigmas, códigos o cultura (March y Olsen 1989: 26). Tanto la racionalidad como los valores de la institución son relevantes dado que se relacionan con la presencia -o la ausencia- de las formas de interacción y cohesión para las organizaciones públicas. Más aún, también se relacionan con la evolución del conocimiento o de los valores que las estructuran, de modo que es posible entender cómo ocurren los cambios y cómo se resignifican simbólicamente.

En esta misma línea, Hall y Taylor (1996) refieren que la cohesión interna, traducida en formas y procedimientos, debe verse como prácticas culturalmente específicas, similares a los mitos y ceremonias ideados por muchas sociedades y asimilados en organizaciones. Incluso, estas formas y procedimientos no siempre están contruidos para mejorar su eficiencia formal, sino que son el resultado de prácticas culturales informales. Así, para Hall y Taylor (1996:947), las prácticas burocráticas deben ser explicadas en términos culturales.

Precisamente aquí sucede una tercera aportación del Nuevo Institucionalismo hacia las disciplinas que analizan lo estatal o lo público tiene que ver con el

enfoque analítico en el proceso de institucionalización per se. De acuerdo con Jepperson (1991), “la institucionalización representa un orden social o un patrón que ha alcanzado cierto estado o propiedad”. Más aún, para este autor, la institucionalización es un particular conjunto de procesos reproductivos, mientras que simultáneamente hay una oposición a la institucionalización y al cambio.

Los procesos de institucionalización consisten en un conjunto de mecanismos que articulan lógicas organizativas y prácticas relacionales, de manera que ambas logran legitimidad a través del tiempo, por lo que terminan estableciendo patrones de aceptación dentro y fuera de la organización.

Los teóricos de esta corriente refieren que la legitimidad es una condición indispensable para que ocurran los procesos de institucionalización, porque tanto las lógicas como las prácticas se refuerzan a través del tiempo y van dando forma a aquello que se considera apropiado o no apropiado (Friedland y Alford, 1994; Suchman, 1995; Kraatz y Zajac, 1996; Scott, 2008). La legitimidad es la validación y aceptación de lo que se considera como deseable. En palabras de Suchman (1995:574), la legitimidad es “la percepción generalizada o el supuesto de que las acciones de un ente son deseables, adecuadas o apropiadas a partir de una construcción social de un sistema de normas, valores, creencias y definiciones”.

En esta misma línea, de acuerdo con Meyer y Rowan (1977:93) “las organizaciones que incorporan elementos legitimados y racionalizados en sus estructuras formales maximizan su legitimidad y aumentan sus recursos y capacidad de supervivencia”.

Hasta aquí habría que señalar que los institucionalistas no sólo se han ocupado del diseño institucional, sino también del desempeño, duración y transformación de las organizaciones. Las variables explicativas para estos procesos no sólo se basan en supuestos de racionalidad, sino también en las limitaciones de éstas. En particular, el tema de la capacidad innovadora de las instituciones ha sido poco estudiado porque a menudo queda disperso en la observación de los procesos de cambio. En el siguiente apartado se aborda más el concepto de innovación democrática como una nueva forma de representación que incide en la dinámica de las instituciones públicas.

Desde hace relativamente poco tiempo, la literatura en materia de evaluación se ha centrado en el análisis de los procesos de institucionalización. Por

un lado, hay algunos trabajos que se refieren a cómo deben ser los procesos, es decir, definen cuáles son los tipos de reglas y mecanismos necesarios para la consolidación de la evaluación (Garde, 2006; Navarro, 2014). Otros analizan las experiencias de ese proceso, enfatizando aspectos como la racionalidad de los actores, sus determinantes (cultura, apoyo gubernamental, capacidades institucionales) e incluso la apropiación de la evaluación (Cardozo, 2015) o la cooperación internacional (Feinstein, 2012).

En este capítulo, el interés en analizar la institucionalización de la evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de la innovación democrática. Ello debido a que siempre ha presentado una nueva forma de controlar la gestión gubernamental. Se trata de una forma de control que se está construyendo de manera colectiva mediante mecanismos de colaboración horizontal entre actores gubernamentales y no gubernamentales. De modo que la experiencia de la institucionalización de la evaluación ha tenido un doble reto, por un lado, construir el diseño de manera colectiva y, por otro lado, garantizar su sustentabilidad. En el siguiente apartado se presenta una discusión teórica de la relevancia de las instituciones democráticas.

LAS INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS

A menudo se asume que la innovación es una especie de nuevo orden que durará cierto tiempo. Desde esa perspectiva, la innovación es un nuevo *statu quo*, que genera otras formas de racionalidad y legitimidad para justificar otras lógicas organizacionales.

En el contexto de las instituciones de representación democrática, los teóricos han tratado de comprender cuál es la lógica organizacional de aquellas figuras que van más allá de las formas tradicionales de representación y participación cívica. En ese sentido y de manera muy concreta, el concepto de innovación democrática se refiere a los mecanismos de participación ciudadana que amplían los canales de representación, diálogo, deliberación y rendición de cuentas frente a las instituciones gubernamentales.

El objetivo de introducir innovaciones democráticas en la esfera pública está asociado con mejorar la representación política de los ciudadanos (Welp y Whitehead, 2011), dado que las formas tradicionales como el voto o el referéndum, no permiten una comunicación continua. Incluso, se señala es una especie de conducción conjunta de los asuntos públicos a modo de gobernanza (Kooiman, 2003).

Para Gurza e Izunza (2010), las innovaciones democráticas refieren formas de participación que “articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político”. Para estos autores las innovaciones democráticas son espacios de participación y representación mucho más sistemáticos que otras formas coyunturales como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

Montes de Oca (2014), ha hecho una propuesta analítica para evaluar el potencial democrático de una innovación institucional en la figura de los consejos consultivos. De acuerdo con la investigadora, “el potencial democrático de una innovación institucional depende de la distancia en relación con el tipo ideal y los elementos básicos que lo componen”.

Dicha propuesta analítica contempla dos dimensiones. La primera dimensión estudio el diseño, la estructura y operación del consejo. Dicha dimensión aborda aspectos del origen normativo, pero también de las características de los participantes, así como su capacidad de influencia. En la tabla 1 puede verse el contenido del primer análisis.

Tabla 1. Análisis 1. Diseño, estructura y operación

Nivel analítico	Proceso analizado	Componentes
Genealogía	Integración como una red de participación	Antecedentes y origen. Contexto político e institucional. Apertura del espacio de participación.
Morfología	Selección de los participantes y conformación de la red	Perfil de los agentes y definición de sectores. Identificación de relaciones. Transformaciones en su integración.
Desempeño	Funcionamiento	Asistencia y discusión en las sesiones. Formación de grupos de trabajo. Identificación de intereses y conflictos relacionales.
Resultados	Capacidad de influencia	Productos: recomendaciones, comunicados de prensa Presencia pública (en medios de comunicación)

Fuente: Montes de Oca (2014).

La segunda dimensión evalúa el potencial democrático de la organización en términos de la capacidad de participación y de los mecanismos de gobernanza que hay dentro y fuera. Ambas dimensiones pueden verse en la tabla 2.

Tabla 2. Análisis 2. Potencial democrático

Nivel analítico	Elementos básicos de la innovación democrática	Mecanismos de gobernanza
Morfológico	Dispositivo incluyente	Integración de diversos agentes (estado, mercado y sociedad)
De coordinación	<i>Demos</i> deliberativo	
Político	Cesión de control estatal	Toma de decisión conjunta
Cultural	Cambios comportamentales	

Fuente: Montes de Oca (2014).

A partir de ambas dimensiones, Montes de Oca hace una propuesta para evaluar el potencial democrático del Consejo Consultivo de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), cuyo principal mérito fue proponer una tipología que permitiera identificar tipos ideales en el potencial democrático de organizaciones que se plantean como nuevos mecanismos de gobernanza y/o nuevas formas de representación ciudadana en el contexto de las instituciones gubernamentales. Los tipos ideales que construye Montes de Oca son los siguientes:

Tabla 3. Elementos para evaluar el potencial democrático de una innovación institucional

Nivel analítico	Elementos básicos de la innovación democrática
Morfológico	Dispositivo incluyente:
	Conformación plural
	Participación equitativa
	Empoderamiento participativo
De coordinación	<i>Demos</i> deliberativo:
	Construcción de intereses compartidos
	Promoción del bien común
	Interés por conocer y aprender de visiones diferentes a la propia

Nivel analítico	Elementos básicos de la innovación democrática
Político	Cesión de control estatal:
	Capacidad de influencia de agentes externos
Cultural	Toma de decisión compartida
	Cambios comportamentales: Escuela para ciudadanos y funcionarios

Fuente: Montes de Oca (2014).

La metodología de Montes de Oca es relevante y original porque en el espectro institucional mexicano se crean de modo continuo consejos, comisiones o comités de consulta. A pesar de que esta figura está presente prácticamente en todos los órdenes de gobierno, son pocos los estudios que han observado estas nuevas formas de participación ciudadana con una estructura más horizontal.

Montes de Oca identifica a este tipo de figuras como un espacio paraguernamental de participación indirecta, caracterizado por la presencia de un grupo de expertos. En este sentido, la investigadora señala que se trata de una innovación institucional que “diversifica los lugares, los actores y las funciones que reproducen la lógica de la representación fuera del poder legislativo mediante una representación virtual (extraelectoral)” (Montes de Oca, 2014).

Para Gurza e Isuza las figuras de los comités o consejos representan procesos más amplios de pluralización de la representación política, que “diversifican los lugares, actores y funciones de la representación, ahora desplazada fuera del poder legislativo y localizada en estructuras administrativas autónomas o en el ejecutivo y su aparato administrativo (...) y orientada a incidir en la formulación, gestión y fiscalización de políticas públicas y de instituciones políticas” (Gurza *et ál.*, 2006).

Gurza e Isunza (2014), buscan la innovación democrática no sólo por la forma de participación sino también por su capacidad para convertirse en mecanismos amplios de rendición de cuentas tanto vertical y horizontal; Montes de Oca (2014), analiza la innovación democrática en términos de su diseño y capacidad de influencia.

Aquí se analiza el potencial de la innovación democrática en términos de las posibilidades para generar nuevas capacidades institucionales dentro de

la administración pública, ya que muchos de estos comités de expertos se forman por un déficit de capacidades o conocimientos dentro del propio aparato gubernamental, pero también se construyen con el fin de cimentar la legitimidad necesaria para el funcionamiento de un consejo de esta naturaleza.

En particular, el énfasis en un consejo ciudadano que coadyuvó en el proceso de institucionalización de la evaluación en el estado de Jalisco. La creación de un consejo asesor en materia de evaluación se considera en sí mismo parte de una institución formal en tanto que se articuló a través de reglas formales explícitas que “aplicadas por un grupo de actores para estructurar actividades repetitivas que producen (predecibles) resultados y que involucran a estos actores y potencialmente a otros actores” (Ostrom, 1990:53). En ese sentido, la función principal del consejo fue establecer parámetros respecto a qué evaluar, bajo qué principios y técnicas realizar la evaluación, cuáles son sus usos, recomendaciones y apropiaciones.

A partir de la metodología propuesta por Montes de Oca, este capítulo presenta el caso del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Consejo EVALÚA Jalisco), tomando como referencia su genealogía, morfología, desempeño y resultados. Ello con el propósito de evaluar cada una de las fases del diseño, estructura y operación del consejo.

GENEALOGÍA

En esta sección se hace énfasis en algunos sucesos históricos respecto a los antecedentes de la evaluación en Jalisco y las características principales del diseño del Consejo EVALÚA Jalisco, a fin de resaltar que en la entidad hay un avance progresivo en la materia.

Durante la pasada administración del Gobernador Emilio González Márquez, el estado de Jalisco inició algunos avances en términos de monitoreo con el establecimiento de un sistema denominado Sistema de Seguimiento de los Programas Operativos Anuales. Éste era una plataforma digital donde, a manera de semáforo, se presentaban el porcentaje de avance de cumplimiento de las metas de cada una de las áreas de los programas gubernamentales (empleo y crecimiento, desarrollo social, respeto y justicia, así como buen gobierno), dicho sistema fue avalado por el Congreso Estatal y se convirtió en el primer insumo en materia de monitoreo, sin embargo, la asignatura pendiente era la de evaluación.

Con el cambio de la administración, encabezada por el Gobernador Jorge Aristóteles Sandoval, se dio un impulso significativo tanto al monitoreo como a la evaluación. Desde el año 2013 y hasta la última valoración hecha por el Coneval, Jalisco ha estado en el rango de las entidades federativas con un grado de avance alto (Coneval, 2017).³³ En el componente que más se avanzó es el normativo, lo que es indicativo de que todas las entidades federativas han trabajado en la armonización de sus marcos legales locales en relación con el federal; sin embargo, no en todos los casos se han reflejado los marcos normativos en instrumentos que garanticen los procesos de MyE.

Precisamente, la creación del Consejo EVALÚA Jalisco se enmarcó en una evolución desde lo normativo a lo operativo. En el año 2013 se publicó el Decreto por el que se creó el Comité Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas,³⁴ en dicho documento se estableció que su objetivo era funcionar como “organismo auxiliar para la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y los programas gubernamentales, indicadores y sistemas de información” (Gobierno de Jalisco, 2013b).

Para marzo de 2014 el decreto fue reformado, lo que permitió su cambio de nombre de Comité a Consejo, la reforma al decreto definió y estableció con mayor claridad los límites y atribuciones de lo que en adelante se denominaría “Consejo”. Entre estos límites se observaron dos puntos importantes: el primero tuvo que ver con la definición de las atribuciones del Presidente del Consejo -es decir del Secretario de Planeación, Administración y Finanzas del gobierno del estado- para proponer la inclusión de nuevos miembros dentro del órgano colegiado, provenientes de aquellas dependencias y/o entidades públicas federales o estatales que se pudieran considerar vinculadas con los temas de evaluación y la definición de las competencias del consejo; el segundo se relaciona con el alcance de sus funciones, “no sustituye a las Secretarías en el ejercicio de sus atribuciones en materia de evaluación” y sólo podrá emitir “opiniones y recomendaciones” (Gobierno de Jalisco, 2014) a partir de la información recibida.

³³ El estudio contempla el análisis de 154 variables que revisan tanto la dimensión normativa como práctica del monitoreo y la evaluación. Dichas variables revisan aspectos tales como 1. Existencia y alcance de la LDS o equivalente. 2. Criterios para la creación de programas nuevos. 3. Creación de un padrón de beneficiarios. 4. Elaboración de reglas de operación o equivalente. 5. Difusión de información de los programas. 6. Transparencia en el presupuesto. 7. Elementos de monitoreo y evaluación. 8. Indicadores de resultados y de gestión. 9. Área responsable de realizar la evaluación.

³⁴ Promulgado por decreto del Gobernador del Estado en 2013, y posteriormente reformado por acuerdo en 2014.

El Consejo EVALÚA Jalisco tiene, entre sus principales funciones, la revisión periódica del cumplimiento de la estrategia de seguimiento y evaluación determinados por la Secretaría de Administración, Planeación y Finanzas (Sepaf); participar en la elaboración de los criterios de calidad que deben cumplir las evaluaciones externas e internas que se realicen a los programas estatales; formular recomendaciones sobre el Programa Anual de Evaluación (PAE)³⁵ y, en general, sobre los programas de gobierno a partir de los resultados encontrados en las evaluaciones que se realicen (ver figura 4.1).

Sin embargo, se debe señalar que las recomendaciones emitidas por el Consejo EVALÚA Jalisco pueden estar limitadas en la práctica, dado que no son vinculantes. En ese sentido, su principal horizonte de resultados es dar retroalimentación en la materia a las autoridades estatales a fin de mejorar los procesos vigentes, por esto se debe pensar en fortalecer la capacidad deliberativa a fin de que haya mecanismos vinculantes. No obstante en la práctica, como se verá más adelante, muchas de sus recomendaciones se llevaron a cabo.

Figura 4.1 Funciones del CTIEPP



Fuente: Tomado de Lara (2015)

³⁵ El PAE es el instrumento mediante el cual se planean los programas públicos que habrán de evaluarse cada año.

MORFOLOGÍA

En esta sección se examina la morfología para identificar cómo se establecieron las relaciones al interior de la organización, así como el perfil de los agentes. En este caso, el Consejo EVALÚA Jalisco fue creado como una instancia especializada en temas relativos a la evaluación de programas públicos. De ahí que en su conformación participaron, además de representantes gubernamentales, expertos en temas de políticas públicas y evaluación.

Un aspecto importante de su creación fue la selección de los integrantes, en el artículo tercero del decreto se estableció qué organizaciones ocuparían una representación. A partir de la definición de las organizaciones se instituyó que estas instancias designarían a sus representantes. Sin embargo, se debe acotar que en la práctica varios de estos representantes fueron invitados por la propia Sepaf, dada su trayectoria profesional. En el Decreto, la conformación se estableció de la siguiente manera:

1. El Secretario de Planeación, Administración y Finanzas (Presidente);
2. El responsable de dirigir y coordinar el Sistema Estatal de Planeación, de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Secretario Ejecutivo);
3. El responsable del área de evaluación de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Secretario Técnico);
4. Secretario de Desarrollo e Integración Social;
5. Un representante del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
6. Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
7. Un representante del Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados;
8. Un representante de la Universidad de Guadalajara;
9. Un representante del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente;
10. Un representante del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Guadalajara;
11. Un representante de la Universidad Panamericana;

12. Un representante del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, y
13. Un representante de El Colegio de Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2013b).

Para marzo de 2014, el Decreto fue reformado y se agregó un representante de la Secretaría de la Función Pública, con lo que los organismos federales pasaron de dos a tres, quedando en cuatro las instancias estatales y en siete las representaciones de las instituciones académicas. En total 14 representantes (Gobierno de Jalisco, 2014).³⁶

Se debe resaltar dos aspectos, la representación sectorial y el perfil de los consejeros provenientes de la sociedad. Por lo que se refiere a los sectores, hay que señalar que el consejo se integró con dependencias públicas federales, estatales y universidades; esto es importante porque desde el principio se tuvo una integración basada en la relación entre agencias gubernamentales y la academia, no se trató de un órgano donde se incorporarán a organizaciones no gubernamentales (ONG), sino más bien a las principales instituciones educativas del estado, quienes designaron sus representantes.

A continuación se presenta un listado de los representantes según su institución (ver tabla 4), los años que asistieron a las reuniones y su tipo participación. Hay presencia de instituciones gubernamentales federales (Coneval, SHCP y SFP); instituciones gubernamentales estatales (Sepaf, Sedis, Subseplan, Cesjal); instituciones académicas locales (UdeG, Ciesas, UP, Coljal, ITESM, Iteso); instituciones no gubernamentales especializadas tanto nacionales como internacionales (Clear, CoPLAC-GpRD, J-PAL).

Proporcionalmente hablando, el 54.54% de los actores que asistieron a las reuniones tuvieron la facultad de voto, el 45.45% restante tuvo voz pero no voto. Otro aspecto que se observó es que hay una gran movilidad de personas por varios motivos, entre éstos se pueden señalar: cambios de funcionarios públicos, cambios en la designación de los representantes, participaciones especiales a sesiones específicas, etc. Un último dato relevante sobre los integrantes es su nivel de estudios, en la tabla 5 se puede observar que

³⁶ Para agosto de 2014 el Consejo EVALÚA Jalisco había sumado a dos miembros más provenientes de entidades estatales, la Dirección General de Política Social de la Sedis y el Director General de Programación y Presupuesto de la Sepaf (ver http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/brochure_consejo_evalu_a4.1.pdf); en total se modificó de 14 a 16 representantes.

la mayoría de los miembros poseen estudios de posgrado, destacando los doctorados y maestrías.

Tabla 4. Participantes en las sesiones del Consejo EVALÚA Jalisco 2013-2018

Nombre	Instancias	Participación y funciones dentro del Comité													
		2013			2014			2015		2016		2017		18	
		1a ord	2a ord	1a ext	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord		
Mtro. Ricardo Villanueva Lomeli	Sepaf	PC													
Lic. Salvador Rizo Castelo	Sedis	V	V												
Dr. David Gómez Álvarez	Subseplan	SE	PS	PS	PS	PS	SE	PS	SE	PS					
Dra. Mónica Ballezá Ramírez	Subseplan	ST	ST	ST	ST	ST	ST	ST	ST	ST					
Mtra. Carolina Toro Morales	Sedis/Sepaf	V	V		V	V	V		V	PS	PS	PS			
Mtro. Juan Ordaz Martínez Delgado	Subsefin	V									ST	ST	ST		
Dr. Luis F. Aguilar Villanueva	UdeG	VV	VV	VV		VV									
Dr. Agustín Escobar Latapí	Ciesas	VV	VV	VV			VV	VV	VV	VV	VV				
Dra. Nora Ampudia Márquez	UP	VV	VV	VV	VV	VV	VV	VV				VV	VV		
Dra. Nancy García Vázquez	Coljal	VV		VV	VV	VV	VV	VV	VV						
Dr. Pablo de la Peña Sánchez	ITESM	VV	VV												
Dr. Guillermo Zepeda Lecuona	Iteso	VV	VV	VV	VV	VV	VV	VV	VV						
Dr. Gonzalo Hernández Licona	Coneval	VV					VV	VV	VV						
Dr. José Ángel Mejía Martínez del Campo	SHCP	IP			IP										
Lic. Carlos A. Luján Olivas	SFP	IP			IP										
Dra. Claudia V. Maldonado Trujillo	Clear	VV	VV		VV	VV	VV	VV	VV						
Mtro. Agustín Caso Raphael	SHCP		IP												

Nombre	Instancias	Participación y funciones dentro del Comité													
		2013			2014		2015		2016		2017		18		
		1a ord	2a ord	1a ext	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord		
Mtro. Gustavo Ulloa López	SFP		IP			IP			I	IP	IP	IP			
Mtro. Edgar Martínez Mendoza	Coneval	VV			VV		I		I		VV	VV	VV		
Lic. José Luis Bravo Mercado	SFP					IP	I	I	I						
Mtra. Cristina Haydé Pérez González	Coneval					VV									
Mtro. Juan Diego Martínez Delgado	Subsefin					V									
Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida	Sepaf						PG		PG						
Dra. Gabriela Pérez Yarahuán	Clear						I	I			VV				
Lic. José Ángel Mejía Martínez del Campo	SHCP						IP	IP	IP					IP	
Mtra. Fabiola Canela Gamboa	SHCP						I	I							
Lic. Juan Carlos Hernández Durán	SFP						IP	IP	IP						
Mtra. Liv Lafontaine Navarro	Coneval							I							
Dr. Daniel Carrasco Brihuega	ITESM								VV						
Dra. Ana Marcela Torres Hernández	Sedis							V	V						
Mtro. Sergio Vázquez Meneley	Clear								I						
Dr. Antonio Sánchez Bernal	UdeG								VV	VV	VV	VV	VV	VV	
Mtro. Roberto Orozco Gálvez	Cesjal								I		VV	VV	VV		
Dr. Hugo Alberto Michel Uribe	Subsefin								V		V			V	

Nombre	Instancias	Participación y funciones dentro del Comité													
		2013			2014			2015		2016		2017		18	
		1a ord	2a ord	1a ext	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord
Dr. Roberto García López	Co-PLAC - GpRD									I					
Mtra. Vivian Bronsoler	J-PAL									I					
Dra. Joanna Watkins	BM									I					
Mtro. Juan Manuel Ávalos Ochoa	UNAM									I					
Mtro. Alberto Goyeneche S.	UP										VV				
Lic. Brenda Rodríguez Alcaraz	Coljal										VV				
Lic. Gladys Fabiola Pérez Martínez	Sepaf										V				
Mtra. Cecilia Acosta Romero	SFP										IP				
Dr. Roberto Arias de la Mora	Coljal											VV			
Dr. Alberto Bayardo Pérez Arce	Iteso											VV	VV	VV	
Dr. Raúl F. Montalvo Corzo	ITESM											VV	VV		
Lic. Miguel Castro Reynoso	Sedis											V			
Mtra. Lizana García Caballero	Sedis											I	V	V	
Mtra. María Guadalupe Cid Escobedo	Subsefin											V			
Lic. Eduardo Gómez de la O	Sepaf											V			
Dr. Freddy Mariñez Navarro	Coljal												VV	VV	
Mtra. Carolina Romero Pérez Grovas	Clear														IP

Nombre	Instancias	Participación y funciones dentro del Comité														
		2013		2014		2015		2016		2017		18				
		1a ord	2a ord	1a ext	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord	2a ord	1a ord			
Mtro. Luis Manuel Silva Romero	SFP															IP

Cargos: Presidente del Comité con voz y voto (PC), Presidente suplente (PS), Secretario Ejecutivo con voz (SE), Secretario Técnico con voz (ST), Vocal con voz y voto (VV), Vocal con voz sin voto (V), Invitado permanente (IP), Invitado (I).

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Jalisco (s/f).

Tabla 5. Representantes institucionales en las sesiones del Consejo EVALÚA Jalisco, según su nivel de estudios 2013-2017*

Académica			Representante			Secretaría			Otro			Totales**		
Lic.	Mtr.	Doc.	Lic.	Mtr.	Doc.	Lic.	Mtr.	Doc.	Lic.	Mtr.	Doc.	Lic.	Mtr.	Doc.
0	3	13	4	8	4	0	2	1	0	0	2	4	13	20

* Sólo se tomaron en cuenta a los participantes con derecho a voz, o con facultad de voz y voto. Se sumaron todos los representantes que han estado en las sesiones a lo largo del periodo de estudio (2013-2017).

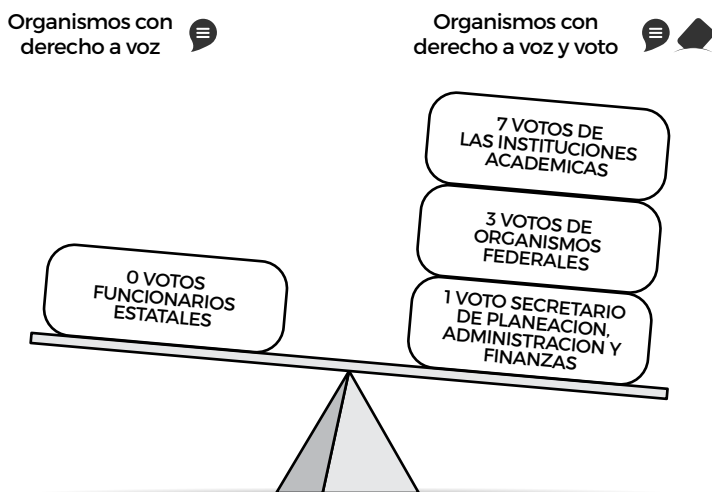
** Lic.: Licenciatura. Mtr.: Maestría. Doc.: Doctorado.

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Jalisco (s/f).

DESEMPEÑO

El Consejo EVALÚA Jalisco se instaló el siete de mayo de 2013 en una sesión donde se realizó la presentación de las estrategias de evaluación estipuladas por el Gobierno del Estado y los alcances del órgano colegiado. Se debe resaltar que también se estableció la estructura inicial y las atribuciones de cada uno de los participantes, por ejemplo, en lo relativo al derecho al voto dentro del organismo (ver figura 2), facultad que fue establecida como una atribución única de los representantes externos (académicos y funcionarios federales); mientras que para los funcionarios estatales se señaló que sólo contarían con derecho a voz, salvo en el caso del Presidente del Consejo (Gobierno de Jalisco, 2013b).

Figura 4.2. Mecanismo de votación dentro del Consejo



Fuente: Tomado de Lara (2015)

Con este diseño de votación las instituciones académicas son las entidades con mayor peso, lo que garantizó cierta autonomía y una perspectiva profesional en la toma de decisiones, alejada de las presiones políticas. Sin embargo, al no ser vinculantes las decisiones los acuerdos quedaron como recomendaciones.³⁷

Del año 2013 al 2017 el consejo se reunió en once ocasiones (ver tabla 6), en el año 2013 hubo una sesión extraordinaria para poner a disposición del consejo los indicadores y metas propuestos en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2013-2033.³⁸ En esta sesión se buscó que el órgano colegiado emitiera su opinión sobre el PED diseñado por el Gobierno del Estado; con este ejercicio se obtuvo un reconocimiento y legitimidad que son poco observados dentro de estos ejercicios, así se validó algunos componentes de la planeación estratégica estatal.

³⁷ Para un análisis más puntual del contenido de las sesiones, consúltese la descripción de Ángel (2015).

³⁸ Cabe señalar que en este caso el Consejo EVALÚA Jalisco fue consultado para el PED 2013-2033, con el fin de que sus observaciones se pudieran incorporar antes de su presentación pública.

Tabla 6. Número de sesiones por año

Año	Sesiones
2013	3
2014	2
2015	2
2016	2
2017	2

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Jalisco (s/f).

En el consejo, la secretaría técnica es la encargada de dar a conocer el orden del día y de asentar los comentarios, observaciones y acuerdos en las respectivas minutas. Con el fin de identificar el tipo de participación de los miembros se cuantificó sus intervenciones (ver tabla 7).

Tabla 7. Participación de los miembros por tipo de dependencia representada 2013-2017

Año	Comentario por tipo de dependencia			
	Académico	Representante del gobierno del estado	Funcionario federal	Otro
2013	18	9	6	2
2014	6	6	4	2
2015	7	5	4	1
2016	4	7	4	2
2017	3	4	2	0
Promedio	7.6	6.2	4	1.4

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Jalisco (s/f).

Como se puede observar, la mayoría de las intervenciones fueron por parte de los consejeros académicos, aunque éstas tuvieron la tendencia de reducirse con el tiempo. Asimismo, en segundo lugar han sido los funcionarios estatales quienes han realizado comentarios, seguidos por los representantes del gobierno federal. Sin embargo, también resalta el hecho de que en el año 2017 disminuyeron las intervenciones de todos los participantes. En ese sentido, el comentario por tipo de dependencia muestra que la inclusión de expertos provenientes de las universidades fue un acierto, pues existe retroalimentación

por parte de ellos respecto a varios aspectos como los lineamientos generales, el PAE, la calidad de las evaluaciones y la necesidad de incorporar temas en la agenda de evaluación. No obstante, vale la pena señalar que al definir cinco instituciones fijas en el decreto de creación existieron problemas de representación. Así, por ejemplo, en el caso del ITESM la institución ya no cuenta con un programa en política pública por lo que ha quedado relativamente indefinida su participación.

Para una mejor comprensión del contenido de las discusiones éstas se clasificaron en cuatro categorías (ver tabla 8). La de “Organización interna” se refiere a la discusión respecto de cómo va se integra y funciona el consejo; por ejemplo, uno de los temas más recurrentes fue el establecimiento de las agendas de las reuniones y la inclusión de actores invitados. La segunda categoría se refiere a la “Normativa”, que toca las reglas que habrán de definir la evaluación, aquí uno de los aspectos más revisados fue la creación de un reglamento interno, así como la opinión técnica respecto a los lineamientos generales. Una tercera categoría tiene que ver con la “Evaluación”, esto es, con la propuesta de programas a evaluar, la presentación del PAE, etc. Finalmente hay “Otros”, aquí se clasificaron temas muy diversos relacionados, sobre todo, con acciones de vinculación y difusión.

Tabla 8. Temas discutidos en los acuerdos por año

Año	Tema
2013	1,2,3,4
2014	1,2,4
2015	1,2,3,4
2016	1,2,3
2017	1,2,3

Clasificación de los temas: 1. Organización interna; 2. Normativa; 3. Evaluación y, 4. Otro.

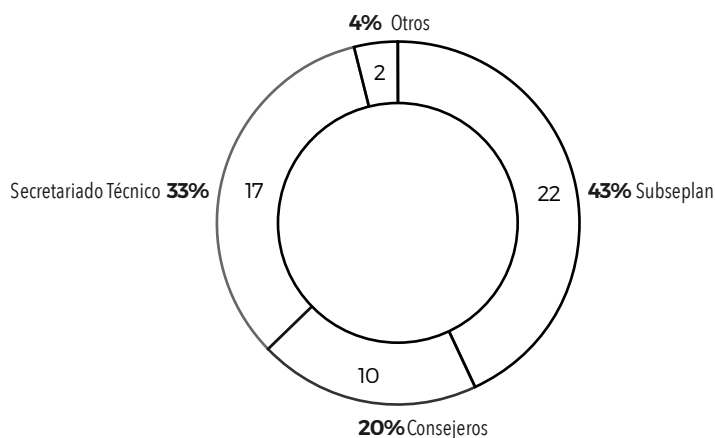
Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Jalisco (s/f).

Como se puede apreciar, en todos los años se discutieron casi todas las temáticas. Se tocaron recomendaciones para mejorar el funcionamiento del Consejo EVALÚA Jalisco, asimismo, se hicieron sugerencias para hacer más consistente la normatividad que regula aspectos importantes de las evaluaciones como las Reglas de Operación (ROP), los Términos de Referencia (TDR) o alguna legislación específica.

Una sección importante dentro de las discusiones es la que se refiere al PAE, usualmente la Sepaf hace una propuesta de dicho programa pero los miembros del consejo pueden proponer programas específicos. Finalmente, en las sesiones se han hecho invitaciones especiales, sobre todo a miembros de organizaciones relevantes a nivel nacional e internacional.

Un aspecto significativo fue el seguimiento a las temáticas de los acuerdos, a continuación, se presenta un listado donde se analiza en quiénes ha recaído esta función (ver figura 3). Las tendencias muestran que la Subseplan ha sido la principal responsable de darle seguimiento a los acuerdos, esto implica que se han realizado labores de gestión entre las dependencias para sistematizar la información respecto al grado de cumplimiento; en segunda instancia se han involucrado todos los miembros del consejo, tanto los gubernamentales como los no gubernamentales y, finalmente, cabe destacar que el seguimiento de los acuerdos suele estar coordinado por instancias gubernamentales.

Figura 4.3 Seguimiento a los temas de los acuerdos, según los responsables 2013-2017



Fuente: Elaboración propia con base en las Actas del Consejo Evalúa de la SEPAF en la página de internet: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/consejo-evalua/consejo-evalua>

RESULTADOS

En este apartado se revisa uno de los últimos aspectos de la morfología del Consejo EVALÚA Jalisco que es los resultados alcanzados. De manera clara hay que señalar que los acuerdos generaron importantes resultados, que han servido para institucionalizar la evaluación en la entidad; de hecho, han sido

un mecanismo de aprendizaje institucional que poco a poco se incorporaron aún en las dependencias estatales más alejadas a la cultura de MyE. En la tabla 9 se presentan el número y el seguimiento a los acuerdos del comité.

Tabla 9. Numero de acuerdos por año y seguimiento 2013-2017

Año	Número de acuerdos	Número de acuerdos concluidos	Número de acuerdos en proceso	Número de acuerdos cancelados
2013	24	17	2	2
2014	7	6	0	0
2015	10	8	1	0
2016	6	5	1	0
2017	4	2	0	0
Promedio	9.6	7.6	0.8	0.4

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Jalisco (s/f).

Como puede observarse, no hay una tendencia consistente en los acuerdos. Al inicio y a la mitad hay más acuerdos y también es el periodo en que más de ellos se concluyeron. En general, de manera anual se procuró el cumplimiento de los acuerdos, esto se reflejó en una serie de procedimientos que reforzaron la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en el estado. Algunos de estos resultados fueron:

- a. La elaboración de un inventario de programas sociales con ROP;
- b. El establecimiento ininterrumpido de un PAE;
- c. La producción de los Términos de Referencia (TDR) para los tipos de evaluación;
- d. La creación de una Agenda de Mejora;
- e. La manufactura de los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco;
- f. Las modificaciones a la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios (LPEJM), para introducir la finalidad y tipos de evaluación, y
- g. La instauración de las Unidades Internas de Evaluación en las áreas generales que tengan las funciones de planeación y evaluación en cada dependencia y entidad del Gobierno de Jalisco.

Una mención aparte merece la creación por parte del gobierno del estado de un fideicomiso denominado Fondo EVALÚA Jalisco, éste no fue un acuerdo pero sí una recomendación del Consejo EVALÚA Jalisco; dicha sugerencia se cristalizó en 2015 con la firma del contrato del fideicomiso para “destinarlo a la evaluación de los programas y políticas públicas que operan las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal” (Gobierno de Jalisco, 2015).

Este fideicomiso surgió de las aportaciones de las distintas dependencias operadoras de programas y está bajo la vigilancia de la propia Sepaf y la Contraloría del Estado. Cabe señalar que el Fondo EVALÚA Jalisco tiene un comité, pero el Consejo EVALÚA Jalisco no forma parte de dicho mecanismo. Sin embargo, el fideicomiso es uno de los logros más importantes del consejo, dado que ha sido un instrumento fundamental para institucionalizar la evaluación.

EL POTENCIAL DEMOCRÁTICO DEL CONSEJO EVALÚA JALISCO

En este apartado se presenta una valoración general respecto al potencial democrático según la caracterización de Montes de Oca (2014), en dicha caracterización hay cuatro tipos ideales que van de mayor a menor grado en su capacidad deliberativa. El potencial democrático se puede evaluar en función de que tanto un consejo se acerca o se aleja del tipo ideal. Hay cuatro tipos ideales que identifican si existe: un dispositivo incluyente y plural; un *demos* deliberativo orientado a construir consensos; ver si el estado cede o comparte su control, y si hay cambios comportamentales en funcionarios y ciudadanos.

El Consejo EVALÚA Jalisco inició con un dispositivo incluyente en el que participaron expertos en políticas públicas -en distintos grados y temáticas- de las universidades estatales más representativas de la localidad. En su desempeño se coordinaron para establecer sus agendas de trabajo, además las dependencias estatales compartieron la información solicitada por los mismos, y, en general, se llegaron a acuerdos respecto a las condiciones en las que se debía realizar la evaluación de los programas públicos en el estado. Así, dada la experiencia del Consejo EVALÚA Jalisco se considera que el sistema está transitando del tipo morfológico hacia el de coordinación

Figura 4.4 Potencial democrático del Consejo EVALÚA Jalisco



Fuente: Elaboración propia

En la tabla 10 se sintetizan los hallazgos encontrados que justifican esta transición, de manera especial se evalúa la distancia respecto a los tipos ideales

Tabla 10. Valoración del potencial democrático

Elementos básicos de la innovación democrática	Situaciones identificadas	Potencial democrático (distancia respecto al tipo ideal)
Morfológico (dispositivo incluyente)	Participación equitativa de todos los actores; empoderamiento participativo.	Cercano
De coordinación (demos deliberativo)	Organización para construir agendas de trabajo; deliberación sobre temas polémicos; dificultad para llegar a acuerdos sobre temas polémicos; apertura para compartir información.	Cercano
Político (cesión de control estatal)	Integración plural, pero con predominancia de funcionarios gubernamentales; control gubernamental sobre los procesos decisorios; la concreción de los acuerdos depende de la gestión gubernamental.	Medianamente alejado
Cultural (cambio comportamental)	Comunicación escasa más allá de las sesiones; poca incidencia en la generación de nuevas capacidades en materia de evaluación.	Alejado

Fuente: elaboración propia.

Por lo que se refiere al tipo ideal morfológico, el Consejo EVALÚA Jalisco integró a actores gubernamentales estatales y federales, universidades y organizaciones especializadas en áreas de política pública y evaluación. En la tabla 4 se puede observar la asistencia de los representantes académicos, de las ONG y los actores estatales, en todos los casos se puede señalar que la participación fue constante a nivel de las instituciones que participaron, aunque sí hubo cambio de representantes como fue en el caso del ITESM, el Coljal y la UdeG; valdría la pena indagar qué tanto incidió en lo morfológico estos reemplazos de interlocutores, en contraste, los representantes gubernamentales tuvieron menos cambios.

Otro aspecto a analizar es el diseño del esquema de votación que, como ya se señaló, da voz y voto a las universidades, al Coneval, al Clear y a la Subseplan. Esto dio cierto equilibrio porque las instancias operadoras de programas no tuvieron voto, de modo que el cuerpo deliberativo con derecho a votar tuvo en su núcleo actores no estatales mayoritariamente.

En la misma tabla 4, haciendo el seguimiento a la asistencia, es interesante observar la presencia de los representantes que tuvieron derecho a voto, éstos fueron el 60% en 2013; 59% en 2014; 48% en 2015; 39% en 2016 y 63% en 2017.

Finalmente, hay dos aspectos que se deben de notar, primero que la participación sigue siendo mayoritariamente de funcionarios, el Consejo EVALÚA Jalisco no es lo suficientemente abierto para convocar a otro tipo de ONG, tampoco convoca a usuarios o beneficiarios de los programas públicos y tampoco tiene representatividad de actores económicos; el segundo aspecto es el carácter no vinculatorio de las recomendaciones emitidas, por ejemplo, en sus inicios el fideicomiso comenzó a ser adoptado de manera voluntaria por las dependencias hasta que se formalizó mediante el decreto del Gobierno del Estado. Aunque hay mecanismos institucionales que permiten dar seguimiento a los acuerdos que se hacen en el seno del consejo, queda abierta la pregunta de qué pasaría si las decisiones fueran realmente vinculantes.

Respecto al tipo ideal "De Coordinación", el *demos* deliberativo, también hay cercanía dado que el trabajo que se realizó es bastante puntual. Lo primero que habría que señalar es que la construcción de las agendas de trabajo estuvo siempre coordinada por la secretaría técnica y la secretaría ejecutiva, sobre esta base se discutieron temas polémicos, por ejemplo, la incorporación de programas no propuestos por la Sepaf al PAE o la definición de los TDR para

cierto tipo de evaluaciones. El tema más polémico fue la evaluación de programas de seguridad pública, asimismo, por acuerdo del consejo se propuso la modificación del Contrato del Fideicomiso del Fondo EVALÚA Jalisco para eliminar el secreto fiduciario y hacer transparente el ejercicio de los recursos.

Además debe resaltarse que los representantes estatales trabajaron con transparencia para proporcionar la información gubernamental requerida, de ahí que la mayor parte de los acuerdos lograron concretarse en el mismo año de trabajo.

En el aspecto relativo a la discusión, en promedio hubo más intervenciones de los miembros de las universidades y luego del gobierno del estado (ver tabla 7). Los datos del número de acuerdos (tabla 9) reflejaron una coordinación interinstitucional para concretarlos, además la diferencia entre el número de acuerdos establecidos y concluidos fue muy pequeña (menos del 15%).

Por lo que se refiere al tipo ideal de “Control Político”, la cesión del control estatal, habría que resaltar que la toma de decisiones sigue permeando en mayor medida la perspectiva de las instancias gubernamentales. Los alcances de las evaluaciones estuvieron acotados por razones de armonización con la planeación estatal y por la disponibilidad presupuestal.

El control gubernamental sigue siendo dominante y no se puede hablar de un poder compartido porque la concreción de los acuerdos necesita de la gestión de los propios funcionarios estatales, por ejemplo, aunque los representantes académicos hicieron sugerencia del fideicomiso de evaluación, su realización pasó por un proceso amplio de gestión gubernamental interna. Así, a nivel externo las opiniones de los consejeros sólo pudieron concretarse porque hay un trabajo de gestión entre agencias gubernamentales (a nivel horizontal), más que por la persuasión que puedan promover fuera del consejo (a nivel vertical con otras instancias gubernamentales).

Finalmente, por lo que se refiere al tipo ideal cultural, el cambio comportamental, Jalisco sigue teniendo áreas de desarrollo. Aunque la Sepaf trató de socializar la cultura de la evaluación en las dependencias estatales y municipales, todavía no se puede hablar de que la mayoría de ellas dispongan ya de las capacidades institucionales necesarias. Sin embargo, se debe notar que se incrementó el número de programas evaluados y que se establecieron agendas de mejora.

Por último, cabe señalar que la comunicación entre los consejeros se dio de modo ordinario durante las sesiones del consejo y extraordinariamente a través de correos electrónicos. Estos mecanismos hicieron que las sesiones fueran ágiles en su desarrollo, pero tuvieron la limitante de reducir las posibilidades de un mayor aprendizaje.

REFLEXIONES FINALES

Uno de los objetivos principales de este capítulo fue el discutir la institucionalización de la evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de las innovaciones democráticas. Ello porque a menudo se asume que la institucionalización es en sí algo dado en los procesos de modernización de la administración pública; incluso suele pensarse que la institucionalización es la culminación.

Además, también parece estar implícito que la institucionalización es una tarea que depende exclusivamente de los actores gubernamentales. Abordar el proceso de institucionalización de la evaluación desde la perspectiva democrática permite enfatizar dos asuntos, primero, que aventurarse a iniciar un proceso de institucionalización es en sí mismo una innovación en un sentido amplio y, segundo, que el proceso de institucionalización puede mejorar si va acompañado de actores no gubernamentales, esto es, si se involucra a la sociedad civil en estructuras a modo de gobernanza.

El otro objetivo de este capítulo fue conceptualizar y analizar al Consejo EVALÚA Jalisco como una innovación democrática en la administración pública de Jalisco. Por su diseño, tiene un potencial democrático que evolucionó desde el tipo ideal morfológico hacia el de coordinación; sin embargo, en términos de la cesión del control estatal y el cambio cultural todavía tiene camino que recorrer.

En el Consejo EVALÚA Jalisco hay una continua participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales, ello a pesar de que se cambiaron algunos interlocutores. En general, la asistencia a las reuniones fue constante y los acuerdos se procesaron de manera rápida; sin embargo, una de las principales debilidades estuvo en la poca interacción que hay entre los participantes más allá de las dos sesiones anuales a las que se asiste, en ese sentido tendrían que ampliarse los mecanismos de trabajo colectivo.

Otra limitante reside en que los acuerdos no son vinculantes y su concreción está condicionada a la gestión gubernamental; aspectos como el manejo

de la agenda, la selección de los representantes y la interlocución con actores externos permanecen bajo la coordinación estatal.

A manera de conclusión general, todavía no puede señalarse que, a pesar de los avances, ya hay una clara institucionalización en materia de evaluación pública. Hasta ahora el Consejo EVALÚA Jalisco coadyuvó a abrir el espacio de la evaluación a actores no gubernamentales y con ello redefinió la normatividad más inmediata en esta materia. Además, también legitimó la importancia de la evaluación y creó una estrategia coordinada entre varios actores.

El trabajo de investigación aquí realizado apenas da cuenta de cómo se transitó de esta figura innovadora a un proceso inacabado de institucionalización. Sin embargo, quedan aspectos por conocer. La principal limitante del trabajo presentado es la ausencia del testimonio de los consejeros a fin de que ellos dieran a conocer su percepción del proceso. A pesar de esto, la investigación muestra que hay un esfuerzo de los propios funcionarios por incorporar la evaluación en todo el ciclo de programas y políticas públicas; además dicho esfuerzo estuvo acompañado por actores no estatales. El resultado de esta conjunción fue un marco institucional para la mejora continua de la evaluación, algunos funcionarios ya se apropiaron de ella en sus lógicas organizacionales, pero ahora aparece el enorme reto de que los cambios políticos impulsen más y mejores prácticas evaluativas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ángel, L. H. (2015). "La institucionalización de una cultura de la evaluación y monitoreo, el caso del Estado de Jalisco" en *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior* (8). México: Auditoría Superior de la Federación. Págs. 24-42.
- Ballescá, R. M. (2014). *Construyendo un sistema de Monitoreo y evaluación para un gobierno subnacional. La experiencia de Jalisco, México. Políticas Públicas en Gobiernos Subnacionales*. Ponencia para la X Conferencia Inpae. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cardozo, B. M. (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*. México: UAM-Xochimilco.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas*. México: Coneval .
- Feinstein, O. (2012). "La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina" en *Presupuesto y Gasto Público* (68). España: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos-Instituto de Estudios Fiscales.
- Friedland R. y Alford R. (1994). "Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions" en Powel, W. W. y DiMaggio, P. J. (eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press. Págs. 232-265.
- Garde, R.J. (2006). "La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España" en *Auditoría Pública* (39). España: Fundación Dialnet. Págs. 17-26.
- Gobierno de Jalisco (2013a). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033*. México: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco (2013b). "Decreto 002/2013 que crea el Comité Técnico de Evaluación de Políticas Públicas", en *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Martes 7 de mayo de 2013. Número 1. Sección II. Tomo CCCLXXVI. México: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco (2014). "Acuerdo que reforma los artículos primero, segundo y tercero del decreto gubernamental 002/2013 (Comité

Técnico Independiente de Evaluación de Políticas)", en *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jueves 3 de abril de 2014. Número 43. Sección II. Tomo CCCLXXVIII. México: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

Gobierno de Jalisco (2015). *Contrato de fideicomiso público revocable de inversión, administración y fuente de pago (Fondo EVALÚA Jalisco)*. México: Banco interacciones. Disponible en://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/fideicomiso-evalua [2018, 15 de mayo].

Gobierno de Jalisco (s/f). "Actas de Comité" del *Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas*. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/consejo-evalua/consejo-evalua> [2018, 20 de abril].

Gurza, L. A., Houtzager, P. P. y Castello, G. (2006). "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil", en *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (67). Págs. 49-103. Brasil: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

Gurza, L. A. e Izunza, V. E. (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación" en Gurza, L. A. y Izunza, V. E. *La innovación democrática en América Latina*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana. Págs. 19-84.

Hall, P. A. y Taylor, R. C. R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms" en *Political Studies* (44). Págs. 936-957.

Jepperson, R. L. (1994). "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" en Powell W.W. y DiMaggio P. J. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press. Págs. 143-163.

Kooiman, J. (ed.) (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.

Kraatz, M. S. y Zajac, E. J. (1996). "Exploring the limits of the new institutionalism: The causes and consequences of illegitimate organizational change" en *American Sociological Review* (61). Págs. 812-836.

Meyer, J. W. y Rowan, B. (1977). "Institutional organizations: Formal structures as myth and ceremony" en *American Journal of Sociology* (83). Págs. 340-363.

- Montes de Oca, B. L. (2014). "¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México" en *Revista Mexicana de Sociología* (76). México: UNAM. Págs. 287-320.
- Navarro, A. A. (2014). "La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en México y la autonomía del Coneval" en *Cuaderno de Investigación*. México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions in collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Peterson, J. (1995). "Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis" en *Journal of European Public Policy* (2). Págs. 69-93.
- Rosas, A. J. y Sánchez B. A (2017). "La evaluación de las políticas públicas en Jalisco. Una aproximación desde la metaevaluación" en *Política y cultura* (47). Págs. 201-223.
- Scott, W.R. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests* (3a ed.). London: Sage Publications.
- Suchman, M.C. (1995). "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches" en *The Academy of Management Review* (20). Págs. 571-610.
- Welp, Y. y Whitehead L. (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Perspectivas de evaluadores y gestores: usos y potencialidades de la evaluación

Estuardo Gómez Morán³⁹
Universidad de Guadalajara

INTRODUCCIÓN

La estrategia EVALÚA Jalisco generó un modelo de evaluación decididamente orientado hacia la utilización instrumental de los hallazgos de la práctica evaluativa. En este capítulo se analizan los factores que podrían incidir en la utilización de esta evidencia con base en la opinión de los actores involucrados en los procesos evaluativos. El texto se ubica en la corriente de estudios que intentan comprender las rutas hacia un uso efectivo de la evidencia evaluativa, a partir de dos perspectivas complementarias: una orientada hacia la utilización de la evidencia en sí misma, y otra que busca comprender de forma más amplia los posibles cambios e influencias que la evaluación podría detonar.

Resulta notorio que la evaluación de las políticas públicas se haya convertido en una de las tendencias de la nueva gestión pública, con mayor impulso en las democracias latinoamericanas. Entre los factores que explican esta expansión se encuentran, tanto la necesidad de controlar el déficit público, como el impulso que cobraron los procesos democratizadores en la región (Maldonado y Pérez, 2015a). Otro motivo de este creciente impulso es la promesa de que la realización de evaluaciones conducirá a la administración pública a tomar mejores decisiones, y también, a rendir cuentas de forma efectiva sobre los resultados de la gestión. Para ello, algunos de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (SME) que se han gestado en América Latina contemplan reglas específicas para la definición y formalización de compromisos de mejora (Maldonado y Pérez, 2015b); es decir, contemplan mecanismos para que los actores públicos adopten medidas ejecutivas derivadas de los hallazgos de una evaluación.

Existe una gran heterogeneidad entre los mecanismos de toma de decisiones que emplean los SME; algunos prevén que las recomendaciones derivadas

³⁹ El autor agradece la colaboración y los comentarios de la Maestra Eva Susana Cárdenas Reynaga, Directora de Evaluación de Resultados e Impacto del Gobierno de Jalisco, respecto de la perspectiva con la cual se realizó el estudio y la recolección de los datos que se presentan.

de una evaluación se atiendan obligatoriamente,⁴⁰ mientras que otros ofrecen cierto margen de discrecionalidad a los actores públicos para adoptar compromisos de mejora. El objetivo es incidir en el uso de la evaluación, esto es, que se empleen los hallazgos para mejorar la efectividad de la gestión.

Desde su inicio, la estrategia EVALÚA Jalisco contempló un mecanismo para la adopción de compromisos de mejora derivados de los procesos evaluativos;⁴¹ éste promueve, entre los tomadores de decisiones, la reflexión en torno a los hallazgos y trata de ofrecer un marco contextual conveniente que invite a la apropiación del proceso evaluativo y, con ello, también al compromiso con la gestión del proceso de mejora.

Con esta filosofía se realizaron más de cincuenta ejercicios de evaluación entre 2013 y 2018, de los que se formalizaron más de sesenta agendas de mejora. Sin embargo, algunos indicios parecen sugerir la existencia de una brecha entre las recomendaciones y los compromisos de mejora adoptados, es decir, se perciben diferencias entre el alcance de las recomendaciones y las mejoras efectivamente adoptadas. Entre los posibles factores -o hipótesis- que se podrían argumentar para entender esta brecha, conviene considerar el papel que asumió la Unidad de Evaluación central en la adopción e implementación de mejores decisiones, también se debe considerar la existencia de deficiencias en el proceso evaluativo en sí mismo, que impiden una utilización efectiva de los hallazgos en decisiones relevantes de mejora.

Por otro lado, se identificaron posibles usos extra agendas de mejora, que pasaron desapercibidos a partir de los mecanismos formales de seguimiento. Dado este contexto, el presente capítulo intenta analizar los factores del proceso evaluativo que podrían tener una incidencia en la utilización de la evidencia partiendo del caso específico de la estrategia EVALÚA Jalisco, y con base en la opinión de los actores involucrados en procesos evaluativos. Por ello, este texto se ubica en la corriente de estudios que han intentado comprender las rutas que conducen a un uso efectivo de la evidencia evaluativa, a partir de dos perspectivas complementarias: la que se orienta en la utilización de la evidencia en sí misma, y la que intenta comprender, de

⁴⁰Tal es el caso del modelo previsto en la Ciudad de México, donde las recomendaciones emitidas por el Consejo de Evaluación de la Ciudad tienen carácter vinculante.

⁴¹Cfr. El Sistema de Agendas de Mejora para Programas Públicos Estatales, disponible en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/agendaMejora/> [2018, 23 de mayo].

forma más amplia, todos los posibles cambios e influencias que la práctica evaluativa podría detonar.

El capítulo se organiza en tres secciones principales, la primera da cuenta del contexto teórico y práctico en el que se ubica la discusión sobre el uso de la evaluación; en la segunda se presentan los resultados de un ejercicio analítico que buscó comprender con más profundidad el uso de la evaluación en el contexto de la estrategia EVALÚA Jalisco a partir de las apreciaciones de los actores involucrados, finalmente, se ilustran algunas conclusiones y posibles líneas de investigación y actuación que puedan contribuir a enriquecer la discusión, y primordialmente la gestión de procesos evaluativos.

USO E INFLUENCIA DE LA EVALUACIÓN

El uso o utilización de la evaluación se entiende como la acción directa que ocurre como resultado de una evaluación, es decir el uso instrumental (Henry y Mark, 2015). Las agendas de mejora que han derivado de la estrategia EVALÚA Jalisco permiten documentar precisamente ese uso instrumental; éstas son el mecanismo utilizado para dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por las entidades evaluadoras al final del proceso evaluativo, partiendo de que su propósito tendría que ser incidir en la toma de decisiones que conduzcan a la mejora en la gestión de los programas evaluados.

El Gobierno de Jalisco, a través de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, desarrolló una plataforma pública donde se registran las agendas de mejora. La herramienta permite dar seguimiento a los compromisos derivados de las recomendaciones consideradas como factibles por los gestores de las distintas dependencias y entidades del gobierno.⁴²

Si las recomendaciones se consideran claras, justificables, relevantes y factibles se adoptan compromisos de mejora, los cuales se clasifican en cuatro tipos de acciones: a) para corregir actividades o procesos; b) para modificar apoyos del programa; c) para reorientar sustancialmente el programa o bien y, d) para modificar la coordinación o interacción con otros programas. Entre estos diferentes tipos de compromisos asumidos, predominan aquellos que se orientan a corregir actividades y procesos de los programas evaluados.

⁴² La plataforma Sistema de Agendas de Mejora para Programas Públicos Estatales se encuentra disponible en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/agenda-Mejora/> [2018, 23 de mayo].

Desde 2013, la administración realizó los primeros procesos evaluativos a programas públicos; de éstos se generaron agendas de mejora. Desde ese año hasta 2018 se formalizaron 68 agendas de mejora de 26 dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco. De este universo de agendas, 34 cumplieron con el total de sus compromisos y sus respectivas actividades, por lo que se consideran finalizadas; de las 34 restantes, hasta abril de 2018, siete no habían reportado ningún avance en el seguimiento de sus compromisos; destacando que cinco de ellas son agendas que corresponden a evaluaciones recientemente concluidas, de las otras dos se observa un retraso en el cumplimiento de sus compromisos ya que las evaluaciones terminaron en julio de 2017.

Del total de las agendas creadas se generaron 689 recomendaciones, para las que se establecieron 409 compromisos de mejora, lo que representó casi un 60% de aceptación de las recomendaciones. De estos 409 compromisos, el 69% ya han concluido, esto puede interpretarse como un aspecto positivo en el seguimiento de las agendas de mejora y, sobre todo, en el uso de las evaluaciones en el estado.

Sin embargo, es probable que el uso instrumental que se puede encontrar evidenciado a partir de las agendas de mejora, no muestre de forma fehaciente otros posibles usos, o bien todos los posibles cambios que la estrategia podría haber detonado. La principal razón es que, aunque la aceptación de las recomendaciones depende de forma exclusiva del juicio de los funcionarios tomadores de decisiones, la Unidad de Evaluación estatal central realiza un labor de promoción sobre el uso de los hallazgos y, con ello, pretende incidir en la adopción de compromisos de mejora. No obstante, es probable que no se hayan formalizado todos los posibles usos, o bien que se hayan detonado cambios en la gestión que hubieran resultado imperceptibles a partir del seguimiento sobre los compromisos definidos en las agendas de mejora.

EL ESTUDIO DEL USO Y LA INFLUENCIA DE LA EVALUACIÓN

El concepto del *uso de la evaluación*⁴³ ha sido ampliamente estudiado entre los profesionales de la práctica evaluativa; no se trata de un concepto que describa un proceso lineal y ordenado (Patton, 2012), sino más bien pretende describir un proceso complejo y dinámico, en el que las interacciones entre los actores públicos y los evaluadores están enmarcadas por un contexto ins-

⁴³El concepto *uso de la evaluación*, también puede ser referido en la literatura especializada como *uso*, o *utilización* del conocimiento.

titucional y social caracterizado por tensiones y conflictos; incluso el proceso evaluativo, dado el estilo con el que se ha institucionalizado en América Latina, representa en sí mismo un modelo de tensión y de gestión de conflictos, en el mismo sentido que Chemlisky se refiere al conflicto que encierra la evaluación en general (2015).

En ese sentido, es posible distinguir al menos dos perspectivas en el estudio del concepto de *uso de la evaluación*; una de ellas interpreta el uso como aquello que ocurre después de un proceso evaluativo, y se concentra en la dimensión de la utilización, es decir en el modo como se emplean los hallazgos derivados de un proceso evaluativo (Cousins y Shulha, 2006; Henry y Mark, 2015). A partir de esta perspectiva existen al menos tres tipos de usos o utilizaciones: 1) el *instrumental*, que se traduce en contribuciones directas y visibles en las decisiones que se adoptan para mejorar el programa o la intervención evaluada; 2) el *conceptual*, es decir los conocimientos o aprendizajes que los actores adquieren como resultado de la evaluación y, 3) el uso *simbólico*, es decir la argumentación que se desarrolla con la finalidad de legitimar o deslegitimar alguna posición, en este caso mediante un curso de acción que podría desplegarse en la arena del conflicto político (Mark et ál., 2006; Henry y Mark, 2015; Cousins y Shulha, 2006).

La segunda perspectiva intenta ir más allá en la comprensión del uso de la evaluación, y por ello se concentra en las consecuencias que puede tener el proceso evaluativo, y no sólo en su utilización. En este sentido se orienta hacia el estudio de los cambios que se producen en diferentes niveles y en diferentes momentos del proceso evaluativo; por ello, esta perspectiva pretende analizar la *influencia* que puede alcanzar la práctica evaluativa, y con ello supone también que es necesario partir de una teoría de programa sobre la práctica evaluativa en sí.

A esta segunda perspectiva se adhieren Henry y Mark cuando sostienen que la "evaluación representa un cambio o una contribución a procesos en curso que genera consecuencias buenas, malas, neutrales, mixtas o indeterminadas" (2015:299). Entre las preocupaciones que subyacen detrás de la necesidad de profundizar sobre el estudio de la influencia que puede tener la práctica evaluativa se encuentran, la ausencia de un concepto práctico y razonable sobre lo que se entiende por evidencia válida, así como el supuesto irrealista de que cualquier evidencia es válida para cualquier contexto (Cartwright y Howik, 2010; Schwandt, 2015).

Schwandt (2015) plantea tres consideraciones relevantes para discutir y decidir sobre la validez de la evidencia derivada de las investigaciones evaluativas. En primer lugar, resulta necesario diferenciar entre lo que constituye evidencia válida y creíble, y lo que constituye una evaluación válida y creíble, principalmente porque en la evaluación hay posiciones argumentativas que se valen de la evidencia. En segundo lugar, que la validez y credibilidad de la evidencia no depende sólo del método empleado, sino de otros factores del contexto en el que se produce. Y, por último, que la evidencia derivada de una evaluación requiere de una teoría práctica en particular, en lugar de una teoría abstracta de nivel general, lo que implica considerar el tipo de relación específica que en cada contexto se produce entre el saber y la forma de actuar a partir de ese saber.

A partir de estas distintas perspectivas resulta claro que, el estudio de la utilización y la influencia que pueda tener la práctica evaluativa, depende en gran medida del contexto institucional en el que se desenvuelve cada práctica, de las preferencias de los actores que se involucran en ella, y de la manera en la que se gestiona el proceso evaluativo. Con base en ello, y teniendo presente la ruta que han seguido las democracias latinoamericanas para instaurar SME, vale la pena aprovechar aquellos casos de prácticas de evaluación que se han institucionalizado de forma relativamente exitosa en la administración pública, para estudiar las rutas del cambio por las que han transitado, e identificar qué factores inciden en un mayor uso de la evaluación, o en la influencia que pueden producir.

La estrategia EVALÚA Jalisco ofrece un escenario prometedor para el estudio y la comprensión de esas rutas de cambio, principalmente por dos razones, en primer lugar, porque desarrolló una práctica evaluativa sostenida e incremental de 2013 a 2018, lo que permite contar con una cantidad sustantiva de investigaciones evaluativas apegadas a estándares y contextos institucionales similares; en segundo lugar, esta práctica intentó incidir en el uso instrumental de las evaluaciones desde su inicio adoptando mecánicas similares a las que se emplean en el entorno administrativo a nivel nacional, como el “Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora” derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales, elaborado por el Coneval. En la siguiente sección se presentan los resultados de un estudio sobre el uso de la evaluación implementado a través de la estrategia EVALÚA Jalisco.

USO DE LA EVALUACIÓN EN JALISCO

Con la finalidad de comprender mejor los diferentes usos de la evaluación y los posibles cambios que se han producido en el caso particular de la estrategia EVALÚA Jalisco, se realizó un estudio a partir de un cuestionario en línea con los actores clave involucrados en los procesos evaluativos, tanto en el rol de evaluadores externos como en el rol de funcionarios a cargo del seguimiento de las evaluaciones (Unidades Internas de Evaluación y gestores de programas). El propósito de este estudio fue conocer la percepción de los actores respecto de los factores del proceso de evaluación que pudieran influir en una percepción positiva del uso de los hallazgos, y también que permitiera identificar posibles cambios asociados a aquellos factores.⁴⁴

PERCEPCIÓN SOBRE EL PROCESO EVALUATIVO Y EL USO INSTRUMENTAL

EVALÚA Jalisco contempló, desde su inicio, una orientación hacia la mejora de la gestión a partir de un proceso denominado calificación de recomendaciones, cuya finalidad fue la de facilitar a los tomadores de decisiones el análisis de los hallazgos derivados de una evaluación y plantear compromisos de mejora que aprovecharan esos hallazgos. El propósito fue promover la utilización de los resultados y las recomendaciones, en ese sentido, se plantearon diversas preguntas a los funcionarios, algunas relacionadas con su percepción respecto del proceso evaluativo en sí y otras sobre el uso instrumental que se materializó después del ejercicio mismo (ver tabla 1).

Las variables que reflejan mejor la percepción de los funcionarios se relacionan con factores asociados al *proceso*, como la opinión de que el seguimiento que se dio al proceso evaluativo fue constante y atinado (4.3, en escala de 5), que el diálogo sobre los resultados fue abierto y fluido (4.1), y que la

⁴⁴ La metodología consistió en un sondeo realizado a partir de una muestra no probabilística, principalmente debido al tamaño del universo, donde se identificaron aproximadamente 100 actores relevantes que participaron en procesos evaluativos, tanto en el rol de evaluadores externos, como de funcionarios a cargo del seguimiento del proceso evaluativo. El cuestionario se diseñó empleando escalas Likert de cinco grados, donde el valor 5, indica que el actor coincide completamente con una sentencia previamente planteada, mientras que el valor 1 indica que el actor está completamente en desacuerdo. Entre el 16 de marzo y el 23 de abril de 2018, se capturaron las respuestas de 37 actores clave, 19 evaluadores y 17 funcionarios. Si bien, el tamaño de la muestra y el propio diseño del muestreo impiden contar con una muestra estadísticamente representativa, sí permite realizar comparaciones entre los grupos de actores a partir de estadísticas no paramétricas. Conviene tener presente que, si bien no se logró tener representatividad debido al pequeño universo de actores (de 100 actores identificados se obtuvo una muestra de 37), fue posible captar una cantidad de datos suficiente para la construcción de las variables latentes, y para establecer relaciones estadísticamente significativas entre ellas; por lo que se sugiere al lector tener presente en todo momento la diferencia entre *representatividad* y *significancia* estadística.

entidad evaluadora externa contaba con las capacidades técnicas para realizar la evaluación (4.4). Con relación al uso instrumental, se pretendió identificar en qué medida se habían presentado decisiones de mejora relevantes que no hubieran sido plasmadas en las agendas de mejora, en este sentido se observó que ésta no es una opinión con la que coincidan los funcionarios, pues la sentencia ‘se adoptaron decisiones relevantes que no estuvieron plasmadas en los compromisos de mejora’; que en conjunto con la idea de que ‘los compromisos de mejora registraron cambios significativos en la gestión del programa’ son las variables que representan el menor consenso entre este perfil de actores (con puntajes de 3.0 y 3.4, respectivamente).

Tabla 1. Estadísticos descriptivos de las preguntas planteadas a funcionarios de las Unidades de Evaluación y gestores de programas

Variables	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
[El seguimiento que se dio a la evaluación fue constante y atinado] (proceso ex dure)	17	2,00	5,00	4,2941	,84887
[Las recomendaciones formuladas fueron relevantes y significativas] (uso instrumental)	17	1,00	5,00	3,8824	1,36393
[Los TDR plantearon de forma efectiva las inquietudes de los gestores del programa] (proceso ex ante)	17	1,00	5,00	3,8235	1,01460
[El diálogo sobre los resultados fue abierto y fluido] (proceso ex dure)	17	1,00	5,00	4,1176	1,26897
[La entidad evaluadora contaba con las capacidades para realizar la evaluación] (proceso ex ante)	17	1,00	5,00	4,1176	1,11144
[Durante la evaluación se aplicaron técnicas de investigación rigurosas] (proceso ex dure)	17	1,00	5,00	3,8824	1,05370
[Se adoptaron decisiones relevantes que no estuvieron plasmadas en los compromisos de mejora] (uso instrumental)	16	1,00	5,00	3,0000	1,26491
[La ejecución de los compromisos de mejora representó retos de coordinación entre los actores] (uso instrumental)	17	2,00	5,00	3,7059	,84887

Variables	N	Míni- mo	Máxi- mo	Media	Desviación estándar
[Los compromisos de mejora adoptados fueron consensados entre los actores internos relevantes] (<i>uso procedimental</i>)	17	2,00	5,00	4,1176	,92752
[Los compromisos de mejora representaron cambios significativos en la gestión del programa] (<i>uso instrumental</i>)	17	2,00	5,00	3,4118	,87026
[Durante el proceso de evaluación (antes de definir compromisos) ya se habían adoptado mejoras en la gestión del programa] (<i>uso procedimental</i>)	17	2,00	5,00	3,9412	,89935
[Se tomaron decisiones relevantes a partir de los resultados de la evaluación] (<i>uso instrumental</i>)	17	2,00	5,00	3,7059	,91956
[La ejecución de los compromisos de mejora se enfrentó a obstáculos operativos] (<i>uso instrumental</i>)	17	1,00	5,00	3,7059	1,10480

Fuente: elaboración propia con base en el cuestionario en línea “Usos de la evaluación en Jalisco”.⁴⁵

Un aspecto positivo relacionado con el uso instrumental es que los funcionarios comparten, en mayor medida, la idea de que ‘los compromisos de mejora fueron consensados entre los actores internos relevantes’ (con un puntaje de 4.1 en escala de 5), lo que permite suponer que la evaluación pudo haber detonado un diálogo al interior de las organizaciones públicas, para adoptar decisiones coordinadas; lo cual podría ser un indicio de un *uso procedimental* del proceso evaluativo, que no ha resultado visible a partir de los compromisos plasmados en las agendas.⁴⁶

Además del análisis sobre el uso instrumental realizado a partir de la percepción de los funcionarios, también se analizó la percepción de los actores en general (funcionarios y evaluadores) sobre aspectos del proceso evaluativo. El supuesto principal que se intentó probar fue si la posición de los actores frente al proceso, es decir, ubicarse como evaluado o evaluador, podría implicar alguna diferencia respecto de su percepción acerca de la pertinencia de

⁴⁵ La encuesta fue realizado del 16 de marzo al 23 de abril de 2018.

⁴⁶ Conviene tener presente que, entre las variables que registraron los promedios más altos, ésta es la que reportó la menor dispersión, por lo que se puede considerar que es una de las variables de mayor consenso.

la gestión de la evaluación. Los resultados muestran una percepción positiva respecto del proceso evaluativo, en aspectos como la 'claridad de los términos de referencia', la percepción sobre 'lo constante y atinado del seguimiento', y 'la claridad y relevancia de las observaciones formuladas sobre los resultados' (ver tabla 2). Sin embargo, el único aspecto en el que existen diferencias estadísticamente significativas es la percepción sobre 'la capacidad técnica de la Unidad Central de evaluación para coordinar el proceso evaluativo', como se aprecia en los resultados, aunque ambos perfiles de actores (evaluadores y funcionarios) tienen una percepción positiva acerca de este aspecto, el perfil de los actores externos (es decir, los evaluadores) tiene una mejor percepción (con un puntaje de 4.8, en comparación con el 4.4 que se registró entre el perfil de funcionarios).

Tabla 2. Percepción sobre aspectos del proceso evaluativo entre Evaluadores y Funcionarios

Categoría	Variable ¹	Rol del actor			
		Evaluador		Funcionario	
		Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar
Proceso	[La Unidad de evaluación (Dirección General de Monitoreo y Evaluación - Sepaf) contaba con las capacidades técnicas para el proceso evaluativo]	4,84 _a	,37	4,47 _b	,62
Proceso	[Los TDR plantearon de forma efectiva los alcances de la evaluación y la investigación a realizar]	4,00 _a	,88	4,18 _a	,81
Proceso	[El diálogo sobre los resultados fue abierto y fluido]	4,63 _a	,50	4,18 _a	1,07
Proceso	[El seguimiento que se dio a la evaluación fue constante y atinado]	4,53 _a	,61	4,24 _a	,90
Proceso	[Las observaciones formuladas sobre los informes fueron claras y relevantes]	4,53 _a	,84	3,88 _a	1,27

Fuente: elaboración propia con base en el cuestionario en línea "Usos de la evaluación en Jalisco".

¹ Nota: los valores de la misma fila y subtabla que no comparten el mismo subíndice son significativamente diferentes en $p < ,05$ en la prueba de dos caras de igualdad para medias de las columnas. Las casillas sin subíndices no se incluyen en la prueba. Las pruebas asumen varianzas iguales. Las pruebas se ajustan para todas las comparaciones por parejas dentro de una fila de cada subtabla más interior utilizando la corrección Bonferroni.

Con la finalidad de sintetizar las variables aplicadas directamente en el cuestionario se realizó una agregación de todas ellas a través de promedios, de tal forma que se contara con una variable agrupada que diera cuenta de la percepción de cada actor sobre el proceso evaluativo (x) y sobre el uso derivado de la evaluación (y). A este respecto, la percepción de los actores en general sobre el proceso evaluativo es relativamente mejor que la que tienen sobre el uso en sus diferentes dimensiones (instrumental, conceptual, simbólico o procedimental); sin embargo, resulta claro que no existen diferencias estadísticamente significativas entre la percepción que tienen los actores respecto de los diferentes aspectos del proceso y del uso derivado de las evaluaciones, particularmente en las variables 3 y 8, puesto que en esas variables se sintetizan todos aspectos por los que se indagó directamente en el cuestionario (ver tabla 3).

Tabla 3. Percepción sobre aspectos del proceso evaluativo (x) y el uso derivado de la evaluación (y), entre perfiles de actores distintos (evaluadores y funcionarios)

Variables agrupadas ²	Rol del actor	
	Evaluador	Funcionario
	Media	Media
Percepción positiva del proceso ex ante a la evaluación (funcionarios) (variable 1)	.	4,14
Percepción positiva del proceso ex dure de la evaluación (ambos) (variable 2)	4,51 _a	4,05 _a
Percepción positiva del proceso de la evaluación (ambos) (variable 3)	4,51 _a	4,09 _a
Percepción positiva del uso instrumental (funcionarios) (variable 4)	.	3,54
Percepción positiva del uso conceptual (ambos) (variable 5)	3,37 _a	3,50 _a
Percepción positiva del uso simbólico (ambos) (variable 6)	3,86 _a	3,94 _a
Percepción positiva del uso procedimental (ambos) (variable 7)	3,73 _a	3,67 _a
Percepción positiva del uso (ambos) (variable 8)	3,65 _a	3,66 _a

Fuente: elaboración propia con base en el cuestionario en línea “Usos de la evaluación en Jalisco”.

² Nota: todas las variables empleadas en el cuestionario se integraron en grupos mediante una agregación promedio, con la finalidad de integrar la percepción en diferentes aspectos que sintetizaran los aspectos del proceso, y del uso de la evaluación. De tal forma que, las primeras tres variables muestran la síntesis de la percepción sobre el proceso (particularmente, la variable 3), mientras que las variables de la 4 a la 8, muestran la síntesis sobre la percepción del uso (particularmente, la variable 8). La clasificación de variable

específica del cuestionario se encuentra en el Anexo técnico al final de este capítulo.

Los valores de la misma fila y subtabla que no comparten el mismo subíndice son significativamente diferentes en $p < ,05$ en la prueba de dos caras de igualdad para medias de las columnas. Las casillas sin subíndices no se incluyen en la prueba. Las pruebas asumen varianzas iguales. Las pruebas se ajustan para todas las comparaciones por parejas dentro de una fila de cada subtabla más interior utilizando la corrección Bonferroni.

CAMBIOS A NIVEL PERSONAL E INTERPERSONAL

Hasta aquí, se han analizado las percepciones de los actores sobre aspectos del proceso y del uso de la evaluación. Sin embargo, una de las perspectivas de estudio sobre el uso de la evaluación se orienta más hacia la *influencia* de la evaluación en cambios específicos, que en los usos (o utilizaciones) concretas. En este sentido, Henry y Mark (2015) plantean una serie de posibles cambios que se podrían apreciar en diferentes niveles (individual, interpersonal y colectivo) y en diferentes momentos del proceso evaluativo, no necesariamente después. También, en esa perspectiva se ubican Cousins y Shulha (2006), al plantear que la influencia de la evaluación en el contexto acotado de las instituciones públicas, transita por distintas rutas de cambio en cada uno de los campos disciplinares de la investigación social en los que se desenvuelve.

Con base en esta perspectiva se realizó una comparación entre actores (ver tabla 4), pero en lugar de contrastar entre perfiles diferenciados a partir del rol con el que interactúan en el proceso evaluativo (evaluadores y funcionarios), se optó por comparar la percepción de los actores a partir de la intensidad con la que han participado en procesos evaluativos, de tal forma que se identificaron dos grupos de actores, aquellos que han participado más en procesos evaluativos, y los que han participado menos, considerando el valor promedio de las evaluaciones (en general, los actores que respondieron habían participado, en promedio, en tres ejercicios evaluativos).

Tabla 4. Percepción sobre aspectos del proceso evaluativo (x) y el uso derivado de la evaluación (y), entre perfiles de actores con diferente intensidad en evaluaciones

Variables agrupadas ³	Cantidad de evaluaciones en que ha participado	
	Menos de tres evaluaciones	Tres o más evaluaciones
	Media	Media
Percepción positiva del proceso ex ante a la evaluación (funcionarios) (variable 1)	4,25 _a	4,05 _a

Variables agrupadas ³	Cantidad de evaluaciones en que ha participado	
	Menos de tres evaluaciones	Tres o más evaluaciones
	Media	Media
Percepción positiva del proceso ex dure de la evaluación (ambos) (variable 2)	4,29 _a	4,30 _a
Percepción positiva del proceso de la evaluación (ambos) (variable 3)	4,32 _a	4,29 _a
Percepción positiva del uso instrumental (funcionarios) (variable 4)	3,62 _a	3,46 _a
Percepción positiva del uso conceptual (ambos) (variable 5)	3,40 _a	3,47 _a
Percepción positiva del uso simbólico (ambos) (variable 6)	3,69 _a	4,15 _b
Percepción positiva del uso procedimental (ambos) (variable 7)	3,55 _a	3,89 _a
Percepción positiva del uso (ambos) (variable 8)	3,53 _a	3,80 _a

Fuente: elaboración propia con base en el cuestionario en línea “Usos de la evaluación en Jalisco”.

³ Nota: todas las variables empleadas en el cuestionario se integraron en grupos mediante una agregación promedio, con la finalidad de integrar la percepción en diferentes aspectos que sintetizaran los aspectos del proceso, y del uso de la evaluación. De tal forma que, las primeras tres variables muestran la síntesis de la percepción sobre el proceso (particularmente, la variable 3), mientras que las variables de la 4 a la 8, muestran la síntesis sobre la percepción del uso (particularmente, la variable 8). La clasificación de variable específica del cuestionario se encuentra en el Anexo técnico al final de este capítulo. Los valores de la misma fila y subtabla que no comparten el mismo subíndice son significativamente diferentes en $p < ,05$ en la prueba de dos caras de igualdad para medias de las columnas. Las casillas sin subíndices no se incluyen en la prueba; las pruebas asumen varianzas iguales; las pruebas se ajustan para todas las comparaciones por parejas dentro de una fila de cada subtabla más interior utilizando la corrección Bonferroni.

Así, se identificaron resultados similares a aquellos que se presentaron en la comparación entre actores diferenciados por su rol, de forma consistente las apreciaciones sobre los aspectos del proceso evaluativo fueron mejores que las del uso y, de la misma forma, se detectó que no existen diferencias estadísticamente significativas entre los actores según el grado de exposición que han tenido, excepto por su percepción del uso simbólico de la evaluación.

Con base en lo anterior se podría suponer que, independientemente del rol con el que los actores se han involucrado en procesos evaluativos, una mayor exposición a estos ejercicios podría tener una influencia ya sea en su propia conducta, al promover sus opiniones y posiciones frente a los argumentos

de otros actores, o al percibir con mayor intensidad que éstos recurren a esa promoción.

Por otro lado, conviene tener presente que las variables que se emplearon para identificar la percepción de los actores respecto del uso simbólico y procedimental, se pueden también considerar como variables útiles para identificar la percepción de cambios a nivel interpersonal; mientras que las variables empleadas para identificar el uso conceptual, resultan también útiles para captar cambios en el nivel individual. Con la finalidad de comprender mejor las asociaciones que podrían presentarse entre las diferentes perspectivas de los actores sobre el proceso, el uso de la evaluación y los posibles cambios a nivel individual e interpersonal que aquellos podrían ocasionar, se realizó un análisis factorial que permitiera reducir los factores asociados de forma consistente.⁴⁷

FACTORES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN QUE SE RELACIONAN CON LOS CAMBIOS

A partir de los datos captados se identificaron tres perfiles de actores que, significativamente, mantienen características comunes. El primer perfil está caracterizado por actores que consistentemente tienen percepciones positivas sobre el proceso evaluativo (este componente representa la mayor acumulación de la varianza que se explica en el modelo), consideran que el seguimiento de las evaluaciones fue constante y atinado (0,842), que el diálogo fue abierto (0,839), y que la Unidad Central de Evaluación contaba con las capacidades para coordinar la evaluación (0,804). Este perfil también correspondió, en menor medida, con una percepción positiva sobre la claridad de las observaciones formuladas sobre los resultados (0,649), y la claridad de los TDR para plantear de forma efectiva los alcances de la investigación evaluativa (0,451).⁴⁸

El segundo perfil está caracterizado por variables relacionadas con el uso procedimental, entendido como los descubrimientos no relacionados con los hallazgos en sí de la evaluación ni con las técnicas de investigación empleadas

⁴⁷ Cfr. Anexo técnico al final del capítulo; conviene señalar que, como método de extracción se empleó el de componentes principales. El ejercicio permitió identificar cinco componentes, tres de cuales permiten explicar el 60% de la varianza acumulada de las variables. El modelo empleado registró una medida KMO de adecuación de muestreo superior a 0,5, y resultó significativo en la prueba de esfericidad de Bartlett.

⁴⁸ Los coeficientes representan la proporción de la varianza de cada variable que se explica por el componente en el modelo probado, o en otras palabras, el peso que cada variable tienen en cada perfil de actores identificado.

sino con la *expertise* y el cambio conductual que se adquiere para involucrarse en el proceso evaluativo (Patton, 2012). En este sentido, las variables que se asocian con este perfil son una mayor identificación de nuevos actores (0,898), nuevos roles (0,927) en el contexto de los programas, así como un mayor intercambio de opiniones con otros actores (0,468). Resultó relevante que, los factores que explican este perfil se correlacionan negativamente con aspectos de uso conceptual, como el descubrimiento de nuevas técnicas de investigación (-0,110), o la identificación de temas que adquirieran una mayor importancia en la opinión personal de los actores (-0,231).

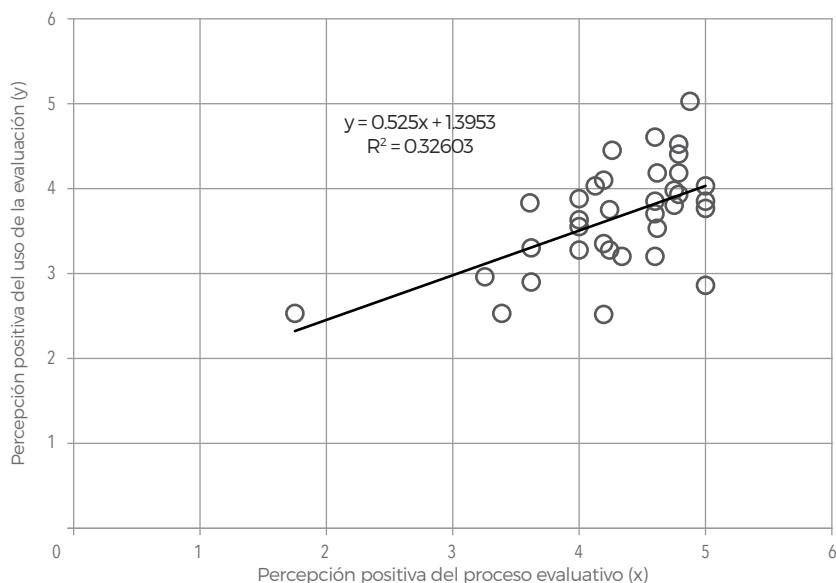
A diferencia del segundo perfil de actores identificado, el tercer perfil se relaciona consistentemente con aspectos de uso conceptual, es decir con factores de aprendizaje claramente asociados con la identificación de rutinas o procesos individuales que se debían cambiar (0,680), y el conocimiento de temas que cobraron una mayor importancia en la opinión personal (0,685). Vale la pena considerar que este perfil también mantuvo una correlación positiva con aspectos del uso procedimental y simbólico, como el intercambio de opiniones con otros actores (0,538), y el intento de convencerlos sobre sus propias opiniones (0,754).

Si bien el análisis presentado en este capítulo es un indicio sobre las posibles rutas del cambio que podría detonar una estrategia de evaluación, resultan reveladoras las relaciones identificadas mediante el análisis estadístico previo. Vale la pena considerar, como se indicó en un inicio, que el proceso de la evaluación, y también su uso, es dinámico y complejo, y su comprensión requiere de mayores y mejores evidencias; e incluso requiere de una teoría práctica en el contexto particular, que permita definir qué cambios intenta producir la práctica evaluativa en este escenario institucional acotado (Schwandt, 2015).

Con la finalidad de dimensionar si las características del proceso evaluativo mantienen una relación con la percepción sobre su uso, se efectuó también un análisis de regresión a partir de las variables sintéticas construidas con base en las tendencias centrales de las preguntas operativas. Ello permitió identificar una relación positiva entre una mejor percepción del proceso, y una mejor percepción sobre el uso de la evaluación (ver gráfico 5.1). Vale la pena tener presente, tal como se describió previamente, que en general la percepción positiva del uso es sistemáticamente menor que la percepción positiva que se tiene acerca del proceso de evaluación. Por ello resulta relevante que la relación identificada mediante el análisis de regresión resultó

ser estadísticamente significativa, lo que permite suponer que, una mejora del proceso podría conducir a un mejor uso de los resultados, y con base en el análisis factorial efectuado, resulta previsible que una mejora en ese sentido pueda incidir positivamente en un uso procedimental y conceptual más intenso.

Figura 5.1 Relación entre la percepción del proceso y del uso de la evaluación



Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas de los funcionarios y evaluadores que respondieron el cuestionario en línea "Usos de la evaluación en Jalisco", realizado del 16 de marzo al 23 de abril de 2018

Lo que resulta decisivo, en este contexto, es definir cuál puede ser la manera de mejorar significativamente el proceso evaluativo de la estrategia EVALÚA Jalisco, y a partir de qué teoría de cambio se planteará esa transformación, considerando que esto implica definir qué relación, entre saberes generados y acción práctica derivada de estos saberes, es posible promover en el contexto institucional dado, siguiendo con la reflexión de Schwandt (2015) descrita previamente.

CONCLUSIONES PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Resulta innegable que, la evaluación con enfoque de políticas públicas ha cobrado un impulso relevante en América Latina, tanto en gobiernos nacionales

como subnacionales. En este sentido, la estrategia EVALÚA Jalisco se caracterizó por implementar un modelo de evaluación claramente dirigido hacia la mejora de la gestión de los programas públicos, sobre todo a partir de un proceso evaluativo que intentó facilitar, en diferentes etapas, la adopción de decisiones de política pública que retomen la evidencia generada, lo que ubica a este proceso en la dimensión del *uso instrumental* de la evaluación. De ahí que exista, entre los actores involucrados en procesos evaluativos, una percepción claramente positiva respecto de las características del proceso en sí, como las actividades de seguimiento, la claridad de los protocolos, la apertura para el diálogo y la capacidad técnica de una unidad de evaluación que gestione los procesos evaluativos.

Por otro lado, está claro que la efectividad de una estrategia evaluativa como la que se implementó en Jalisco, puede tener alcances complejos y dinámicos difícilmente observables sólo a partir de lo que las decisiones instrumentadas en el proceso formal de calificación de las recomendaciones muestran. Como se mostró a partir del estudio realizado, existen indicios de que otros usos más allá de los instrumentales quedaron registrados en el Sistema de Agendas de Mejora (SAM), y que se produjeron en el contexto de esta estrategia de evaluación. Sin embargo, todavía prevalece el reto de construir una ruta de cambio que permita a la estrategia refinar la incidencia que logró en algunos actores, a partir de una clara visualización de la relación que busca propiciar entre los conocimientos generados por la comunidad evaluativa y la manera más efectiva en que la acción de política pública debe incorporar esos conocimientos en su actuación.

En otras palabras, resulta necesario formular una teoría de cambio para la práctica evaluativa, que le permita aprovechar todo el aprendizaje generado para orientarlo de forma estratégica hacia la detonación de los cambios más significativos que se requieren. Desde aquellos del nivel individual de los actores involucrados para el uso conceptual y procedimental necesario que genere la mejor evidencia posible, hasta el nivel colectivo en el que la generación de esa evidencia válida y apropiada, influya decididamente en las apreciaciones y motivaciones de públicos más allá de los gestores de programas y sus organizaciones.

Finalmente, la estrategia evaluativa que se emprendió en el contexto de EVALÚA Jalisco, logró preparar el terreno y sentar las bases para gestar un prometedor modelo que materialice ese círculo virtuoso de generación de

información y conocimiento, y permita propiciar mejores políticas y con ello potenciar la efectividad de la intervención del estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Cartwright, N. y Howik, J. (2010). "Evidence-based policy: where is our theory of evidence?" en *Journal of children's services* (January).
- Chelimsky, E. (2015) "Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática" en Maldonado, C. y Pérez, Y. G., *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México: CIDE-Clear América Latina.
- Cousins, B. y Shulha, L. (2006). "A comparative analysis of evaluation utilization and its cognate fields of inquiry: current issues and trends" en Shaw I., Greene J. y Mark M. (2006), *Handbook of Evaluation: policies, programs and practices*. California: SAGE Publications. Págs. 266-291.
- Blindenbacher, R. y Nashat, B. (2010). *The black box of governmental learning: the learning spiral - A concept to organize learning in governments*. Washington: World Bank.
- Henry, G. y Mark, M. (2015). "Más allá de la utilización: la influencia de la evaluación sobre las actitudes y las acciones" en Maldonado, C. y Pérez, Y. G., *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México: CIDE-Clear América Latina (págs. 293-340).
- Maldonado, C. y Pérez, Y. G. (2015a). "Introducción: razones para documentar avances y retos de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina" en Maldonado, C. y Pérez, Y. G. (edits.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas - Centro Clear para América Latina. Págs. 17-30.
- Maldonado, C. y Pérez, Y. G. (2015b). "Conclusiones: Desarrollo, innovación y práctica: la institucionalización reciente de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina" en Maldonado, C. y Pérez, Y. G. (edits.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas - Centro Clear para América Latina. Págs. 395-419

- Mackay, K. (2012). "Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation" en Lopez-Acevedo, G., Krause, P. y Mackay, K., *Building better policies: the nuts and bolts of monitoring and evaluation systems*. Washington: World Bank. Págs. 24-32.
- Mark, M., Greene, J. y Shaw, I. (2006). "Introduction: the evaluation of policies, programs, and practices" en Shaw, I., Greene, J. y Mark, M. (2006), *Handbook of Evaluation: policies, programs and practices*. California: SAGE Publications. Págs. 1-30.
- Morra-Imas, L. y Rist, R. (2009). *El camino hacia los resultados: diseño y realización de evaluaciones eficaces para el desarrollo*. Colombia: Banco Mundial.
- Patton, M. Q. (2012). *Essentials of utilization-focused evaluation*. EE. UU.: SAGE Publications.
- Rist, R., Boily, M.-H., y Martin, F. (2011). "Introduction, evaluation capacity building: a conceptual framework" en Rist, R., Boily, M.-H. y Martin F., *Influencing change: building evaluation capacity to strengthen governance*. Washington: The World Bank. Págs. 1-12.
- Schwandt, T. (2015). "Credible evidence of effectiveness: necessary but not sufficient" en Donaldson, S., Christie, C. y Mark, M., *Credible and actionable evidence: the foundation for rigorous and influential evaluations*. USA: SAGE Publications. Págs. 280-287.

Resultados generales del análisis

Categoría	Variable*	Rol del actor			
		Evaluador		Funcionario	
		Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar
Proceso	[La Unidad de evaluación (Dirección General de Monitoreo y Evaluación-SEPAF) contaba con las capacidades técnicas para el proceso evaluativo]	4,84a	,37	4,47b	,62
Proceso	[Los TDR plantearon de forma efectiva los alcances de la evaluación y la investigación a realizar]	4,00a	,88	4,18a	,81
Proceso	[El diálogo sobre los resultados fue abierto y fluido]	4,63a	,50	4,18a	1,07
Proceso	[El seguimiento que se dio a la evaluación fue constante y atinado]	4,53a	,61	4,24a	,90
Proceso	[Las observaciones formuladas sobre los informes fueron claras y relevantes]	4,53a	,84	3,88a	1,27
Uso conceptual	[Durante la evaluación descubrió técnicas de investigación que antes desconocía]	2,74a	1,24	3,11a	1,23
Uso conceptual	[Durante la evaluación identificó rutinas o procesos individuales que debía cambiar]	4,00a	1,00	3,89a	,76
Uso simbólico	[Durante la evaluación su opinión personal sobre la del programa mejoró]	3,89a	,88	4,11a	,83
Uso simbólico	[Durante la evaluación desarrolló ideas nuevas sobre la pertinencia del programa]	4,11a	,88	3,72a	1,23
Uso simbólico	[Al finalizar la evaluación identificó temas o asuntos que adquirieron mayor importancia en sus opiniones individuales]	4,21a	,85	4,11a	,76
Uso procedimental	[Durante la evaluación identificó roles que desconocía de algunos actores en el entorno del programa]	3,47a	1,26	3,22a	1,22

Categoría	Variable*	Rol del actor			
		Evaluador		Funcionario	
		Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar
Uso procedimental	[Durante la evaluación identificó cambios en las actitudes de los actores frente a la investigación]	3,63a	1,26	3,61a	,98
Uso procedimental	[Durante la evaluación intercambió sus impresiones con otros actores involucrados ya sea en el programa o en la evaluación]	4,32a	1,11	4,06a	,80
Uso procedimental	[Durante la evaluación identificó nuevos actores en el entorno del programa]	3,44a	1,10	3,17a	1,42
Uso simbólico	[Durante la evaluación intentó usted convencer a otros actores respecto de sus propias opiniones]	3,21a	1,51	3,83a	,71

* Nota: los valores de la misma fila y subtabla que no comparten el mismo subíndice son significativamente diferentes en $p < ,05$ en la prueba de dos caras de igualdad para medias de las columnas. Las casillas sin subíndices no se incluyen en la prueba. Las pruebas asumen varianzas iguales. Las pruebas se ajustan para todas las comparaciones por parejas dentro de una fila de cada subtabla más interior utilizando la corrección Bonferroni.

Fuente: elaboración propia con base en las respuestas de los funcionarios y evaluadores que respondieron el cuestionario en línea "Usos de la evaluación en Jalisco", realizado del 16 de marzo al 23 de abril de 2018.

Resultados del análisis factorial

Prueba de KMO y Bartlett		
Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adecuación de muestreo		,582
	Aprox. Chi-cuadrado	246,655
Prueba de esfericidad de Bartlett	gl	105
	Sig.	,000

Varianza total explicada

Componen- te	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado			Sumas de rotación de cargas al cuadrado		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	4,978	33,185	33,185	4,978	33,185	33,185	3,024	20,161	20,161
2	2,245	14,965	48,150	2,245	14,965	48,150	2,360	15,733	35,894
3	1,713	11,418	59,568	1,713	11,418	59,568	2,196	14,641	50,535
4	1,107	7,383	66,951	1,107	7,383	66,951	2,127	14,179	64,714
5	1,033	6,886	73,837	1,033	6,886	73,837	1,368	9,123	73,837
6	,886	5,907	79,744						
7	,710	4,733	84,477						
8	,556	3,706	88,183						
9	,523	3,488	91,671						
10	,343	2,287	93,958						
11	,256	1,706	95,664						
12	,251	1,673	97,337						
13	,183	1,218	98,555						
14	,153	1,019	99,574						
15	,064	,426	100,000						

Matriz de componente rotado

	Componente				
	1	2	3	4	5
[El seguimiento que se dio a la evaluación fue constante y atinado]	,842		,115	,273	
[El diálogo sobre los resultados fue abierto y fluido]	,839	,105	,219		
[La Unidad de evaluación (Dirección General de Monitoreo y Evaluación-SEPAF) contaba con las capacidades técnicas para el proceso evaluativo]	,801				,342
[Las observaciones formuladas sobre los informes fueron claras y relevantes]	,649	,387	,176	,379	-,111
[Durante la evaluación identificó roles que desconocía de algunos actores en el entorno del programa]		,927	,147		,101

Matriz de componente rotado

	Componente				
	1	2	3	4	5
[Durante la evaluación identificó nuevos actores en el entorno del programa]	,127	,898			,158
[Durante la evaluación intentó usted convencer a otros actores respecto de sus propias opiniones]		,359	,754	,128	
[Al finalizar la evaluación identificó temas o asuntos que adquirieron mayor importancia en sus opiniones individuales]	,227	-,231	,685	,181	,232
[Durante la evaluación identificó rutinas o procesos individuales que debía cambiar]	,269		,680	,290	,245
[Durante la evaluación intercambió sus impresiones con otros actores involucrados ya sea en el programa o en la evaluación]	,329	,468	,538	-,238	-,157
[Durante la evaluación descubrió técnicas de investigación que antes desconocía]		-,410	,156	,894	-,115
[Durante la evaluación su opinión personal sobre la del programa mejoró]	,176			,637	,270
[Durante la evaluación identificó cambios en las actitudes de los actores frente a la investigación]	,243	,219	,427	,610	,144
[Durante la evaluación desarrolló ideas nuevas sobre la pertinencia del programa]		,237	,256		,801
[Los TDR plantearon de forma efectiva los alcances de la evaluación y la investigación a realizar]	,451		,142	,366	,550

II. Lecciones aprendidas de procesos evaluativos en Jalisco

II. Lecciones aprendidas de procesos evaluativos en Jalisco

En esta segunda parte, se presentan las experiencias de expertos externos en torno a diversas evaluaciones contratadas para valorar y mejorar los programas y políticas públicas diseñadas e implementadas en la administración pública estatal. Durante los seis años del poder ejecutivo estatal actual (2013-2018) se concluyeron más de 70 evaluaciones externas, cuyos informes finales se encuentran disponibles en la página oficial del Gobierno de Jalisco, en esta sección se seleccionaron sólo siete procesos evaluativos.

La elección se realizó con base en cuatro variables, la primera fue elegir expertos externos con orígenes diversos, si bien la mayoría son consultores con prácticas académicas de investigación los seleccionados tienen arraigo académico en distintas instituciones académicas públicas y privadas de gran prestigio en el estado; la segunda fue el de rigor metodológico e innovación en técnicas de levantamiento de datos; la tercera fue elegir evaluaciones que mostraran el mejor balance en la variedad de temáticas sectoriales abordadas y, finalmente, se consideraron evaluaciones concluidas con agendas de mejora establecidas públicamente por cada uno de los responsables de los programas evaluados. Debido a la restricción de espacio y al tiempo de publicación, no fue posible incorporar todas experiencias evaluativas, algunas muy interesantes y de gran calado, que se hubiera querido compartir.

En concreto, en esta parte, 11 autores abordan siete de los procesos evaluativos de EVALÚA Jalisco realizados entre 2013 y 2017; los autores fueron consultores externos contratados a través del Fideicomiso EVALÚA Jalisco. En esta sección se presentan, en un formato libre, sus percepciones y reflexiones en torno a los siguientes procesos: aprendizajes metodológicos para evaluar las intervenciones del sector, temática o ámbito que corresponda; aprendizajes sobre el proceso de recopilación, análisis, síntesis y comunicación de resultados; aprendizajes sobre la elaboración de recomendaciones; aprendizajes sobre la apropiación de resultados y su uso y, aprendizajes inesperados referidos, principalmente, a aquellos que están fuera de las consideraciones en los términos de referencia.

Cabe destacar que, las evaluaciones de programas y políticas públicas son procesos complejos que implican la participación de distintos actores, intra y extra gubernamentales; y que dentro de las estructuras gubernamentales, se reconocen al menos tres grupos de funcionarios: los implementadores, los miembros de las unidades internas de evaluación y la autoridad política de la organización gubernativa que dirige la institución. Sin su involucramiento, la evaluación no sería posible y, en la experiencia de EVALÚA Jalisco, su nivel de participación y apropiación es vital para la calidad de los procesos evaluativos. Sin duda su perspectiva es sumamente valiosa pero, tenemos que señalar, que por el enfoque de esta obra no se refleja en el texto todas sus aportaciones.

Desde el ámbito extra gubernamental los actores involucrados en EVALÚA Jalisco fueron, principalmente, los evaluadores externos. En esta segunda parte, se presentan algunos como autores, pero también colaboran miembros del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco (Consejo EVALÚA Jalisco), como la Dra. Gabriela Pérez Yarahuán, Coordinadora General de CLEAR América Latina, miembro del Consejo Técnico, que participa en la integración del último capítulo donde se reflexiona respecto de las conclusiones y desafíos.

Mandato sin dinero: evaluación de los programas de subsidio al transporte público

Carlos Moreno Jaimes y Alejandra Itzel Hernández García

Linter Consultores de México - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

INTRODUCCIÓN

En la última década, la evaluación de programas públicos se instaló como una práctica cotidiana en nuestro país, sobre todo a partir de que la Ley General de Desarrollo Social de 2004 definió como uno de sus objetos el establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social. En Jalisco, si bien la evaluación de programas tiene menos tiempo de haberse asentado como instrumento de gestión pública, en los últimos seis años adquirió un buen grado de institucionalización y la producción de evaluaciones creció notablemente. En particular, los llamados “programas sociales” han sido objeto de diversas evaluaciones, este capítulo se centrará en dos de ellas que analizaron el subsidio al transporte público urbano, uno dirigido a estudiantes de educación media, media básica y superior, y el otro a adultos mayores y personas con discapacidad.

El objetivo va más allá de simplemente describir el proceso y los resultados de la evaluación a dichos programas; se quiere enfatizar que la evaluación puede contribuir a revelar fallas estructurales en los sistemas de provisión de servicios públicos y sus efectos en el bienestar de los ciudadanos. En este sentido, se intenta hacer una pequeña contribución a la literatura sobre los “usos” de la evaluación, la cual se pregunta a qué propósitos concretos puede servir la evaluación de los programas.⁴⁹ Si, como afirma Carol H. Weiss, “el objetivo general de la evaluación consiste en ayudar a personas y organizaciones a mejorar sus planes, políticas y prácticas en nombre de los ciudadanos” (Weiss, 2015: 145), es legítimo preguntarse en qué medida la evaluación de los dos programas de subsidio al transporte público en Jalisco puede llegar a ser relevante para mejorar la calidad de dicho servicio, particularmente el que reciben sus beneficiarios. Sin embargo, no es realista esperar que las recomendaciones derivadas de las evaluaciones tengan un impacto directo

⁴⁹ Algunos ejemplos ilustrativos de la literatura sobre el uso de la evaluación son los trabajos de Lipsey (2015), Weiss (2015) y Henry y Mark (2015).

en el rediseño de los programas evaluados, ya que la formulación de políticas públicas siempre está sujeta a múltiples influencias (políticas, intelectuales, burocráticas, etc.). En otras palabras, debe estar consciente que los resultados de la evaluación son únicamente un insumo más dentro del proceso de elaboración de políticas. En cambio, se coincide con que la evidencia generada a partir de la evaluación de programas sí puede servir para clarificar asuntos, visibilizar dilemas, reconsiderar alternativas o modificar la definición de los problemas públicos, como lo sostienen Henry y Mark (2015). La evaluación puede tener un ámbito colectivo de influencia al contribuir al aprendizaje orientado a políticas (*policy-oriented learning*), ya sea colocando ciertos temas en las agendas públicas e institucionales, o modificando las creencias que ciertos actores tienen respecto a los problemas públicos, sus soluciones o la efectividad de los programas vigentes. En síntesis, “la evaluación introduce datos y generalizaciones basadas en evidencia al sistema de políticas; a menudo muestra lo erróneos que son los viejos supuestos, es decir, destruye mitos antiguos” (Weiss, 2015: 149).

Tomando como base la experiencia de evaluación de los programas “Bievenales para Estudiantes” y “Bievenales para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad”,⁵⁰ el capítulo arguye que la mala calidad en el servicio de transporte público hacia los beneficiarios de ambos programas tuvo su origen en una disposición legal que no se acompañó de una fuente pública de financiamiento, ocasionando que los concesionarios del servicio tuvieran que asumir la mitad del costo de la provisión. La principal implicación de este hallazgo es que el sistema de transporte público urbano en Jalisco contribuyó a discriminar a poblaciones que históricamente han sufrido exclusión social. El capítulo destaca, por otra parte, que dicho hallazgo fue un aprendizaje inesperado durante el proceso de evaluación, lo cual sugiere que la evaluación de programas es capaz de generar conocimiento inédito y de gran valor para la toma de decisiones.

LA PROBLEMÁTICA SOCIAL DE LAS POBLACIONES OBJETIVO

En Jalisco, como sucede a nivel nacional, la vulnerabilidad que enfrentan las personas ante riesgos como la enfermedad, la pobreza o el desempleo ha sido un problema central de la política social, debido a que esta población es más propensa a quedar excluida de ejercer sus derechos sociales (Sojo, 2004). Los programas de subsidio al transporte urbano por lo general orientan sus re-

⁵⁰ Cfr. Gobierno de Jalisco (2017a).

cursos hacia diversas poblaciones vulnerables (Guzmán *et ál.*, 2016; STC Ltd., 2016). En el caso de Jalisco, estos programas se han enfocado en tres poblaciones en especial: estudiantes de secundaria; bachillerato y universidad; y adultos mayores y personas con discapacidad. La justificación de los programas para atender a cada población, sin embargo, descansa en argumentos diferentes, como se mostrará más adelante.

Comencemos discutiendo la problemática de la población estudiantil en el nivel medio y medio superior, es decir aquellos cuya edad oscila entre 12 y 18 años. Existe un consenso generalizado de que el principal problema que enfrentan los adolescentes en el sector educativo es la deserción o abandono escolar, sobre todo entre quienes cursan los niveles de secundaria y preparatoria (Unicef, 2016). La deserción escolar es un problema público que requiere intervención gubernamental debido a que tiene consecuencias negativas importantes sobre el futuro de los jóvenes. Por una parte, la falta de equidad en el acceso a la educación es una fuente significativa de exclusión social, pues dificulta que las personas accedan a trabajos bien remunerados, estables y con prestaciones sociales; también incrementa el riesgo de desempleo y el trabajo informal (Villa Lever, 2014). Según datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SNIEE), en 2010 el porcentaje de abandono escolar en el nivel secundaria en Jalisco superó el promedio nacional, pues ascendió a 6.9 en educación secundaria (el promedio nacional se ubicaba en 5.6%). En el nivel medio superior, Jalisco tuvo una tasa de abandono de 15.4%, prácticamente en el mismo nivel que el promedio nacional. Sin embargo, el fenómeno disminuyó de manera progresiva, hasta ubicarse en 4.7% en educación secundaria y en 3.6% en educación superior durante el ciclo escolar 2015-2016.⁵¹

Si bien las causas de la deserción son múltiples, existe un componente económico muy claro: los costos asociados a la educación (entre los cuales la transportación tiene un papel muy relevante) pueden ser una variable crítica en la decisión de una familia de mandar o no a sus hijas e hijos a la escuela. Según datos del Coneval (2017), en 2016 el costo del transporte público representó 16.5% del valor de la canasta no alimentaria en el contexto urbano en México y 17.4% en el contexto rural. El peso relativo del gasto en transporte público dentro del gasto de los hogares varió, además, según su nivel de ingresos. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2016 estimó que los hogares ubicados en los seis deciles más pobres de la

⁵¹ Cfr. <http://www.sniesep.gob.mx/>

distribución del ingreso destinan más de 7% de su gasto corriente al transporte público, mientras que los hogares más ricos tan sólo 2%, debido, obviamente, a que éstos últimos suelen utilizar vehículos privados para transportarse. Por tanto, es razonable suponer que la deserción escolar ocasionada por motivos económicos es más probable que ocurra entre las familias de menores ingresos.

En el caso de los adultos mayores y de las Personas con Discapacidad (PCD), la problemática es más compleja, pues su vulnerabilidad está asociada a múltiples riesgos tales como la enfermedad, la pobreza, la discriminación y, en general, la exclusión social. En lo que se refiere a las personas con discapacidad, el problema central que enfrentan es la falta de acceso a servicios y la discriminación de que son objeto en diversos entornos (OMS, 2014). Las PCD son altamente vulnerables a sufrir pobreza por ingresos debido a que no cuentan con las mismas oportunidades laborales que quienes no presentan alguna discapacidad. Además, dependen significativamente de otros miembros de su familia para realizar sus actividades cotidianas, lo cual implica un problema adicional para el hogar, la pérdida del ingreso laboral correspondiente a la persona que brinda cuidados a la PCD ya que muchas veces tiene que dedicarse de tiempo completo a la tarea. Por todo lo anterior, resulta claro que las PCD no ejercen plenamente sus derechos sociales, lo que justifica la intervención gubernamental a su favor.

¿A cuánto asciende el número de PCD en Jalisco? No existe un acuerdo al respecto, ya que depende de la fuente de información, por ejemplo, el Censo de Población y Vivienda de 2010 reportó un total de 290 mil 656 “personas que presentan limitación en la actividad” (4% de la población estatal), mientras que la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) reportó que en 2014 el número de PCD ascendió a casi 600 mil (7% de la población). Independientemente de cuál sea la cifra real, los datos sobre las desventajas sociales que sufren las PCD son elocuentes, en 2016, según el Coneval 49.4% de la población mexicana con discapacidad se encontraba en situación de pobreza, frente a 43.1% de la población sin discapacidad. La principal carencia social que enfrentan las PCD es el rezago educativo (48.7%), mientras que sólo 15% de la población sin discapacidad presenta rezago educativo. En Jalisco, según datos de 2010, 55% de la población de 3 a 29 años con limitación en la actividad no asistía a la escuela, mientras que el porcentaje para la población sin limitación en la actividad en ese mismo rango de edad ascendía a

44.4%. Finalmente, las PCD destinan, en promedio, 3.7% de su gasto corriente al transporte público, aunque hay diferencias entre deciles de ingreso (por ejemplo, los hogares ubicados en el segundo decil más pobre destinan 5.6% de su gasto al transporte público).

Se considera, por último, que las personas adultas mayores de 65 años también enfrentan retos enormes debido a la vulnerabilidad en la que viven (OMS, 2015). Debido a que la tasa de supervivencia es mayor entre las mujeres, el envejecimiento se concentra sobre todo entre la población femenina, la cual suele vivir en condiciones económicas desfavorables debido a los propios límites que, como mujeres, enfrentan para participar en el mercado laboral. Los adultos mayores tienden, además, a presentar un elevado rezago educativo y un alto porcentaje vive en condiciones de pobreza. Por ello, el acceso a sistemas de protección social es crucial para atenuar la vulnerabilidad de esta población a los diversos riesgos asociados a la edad avanzada.

En Jalisco, el número de personas de 65 años y más en 2015 ascendió a 797 mil 863 personas, poco menos de 11% de la población total (porcentaje que coincide con el promedio nacional) y se estima, según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), que en 2030 puede crecer en casi 65%. La estimación de la pobreza del Coneval de 2016 reporta que el rezago educativo es la principal carencia social que caracteriza a la población de 65 años y más. En Jalisco, 58.9% de los adultos mayores tuvo dicha carencia (frente a 12.6% de la población menor a 65 años). El acceso a la seguridad social entre los adultos mayores mejoró progresivamente durante la última década, de manera que en 2016 casi 85% reportaba contar con cobertura. Finalmente, el gasto que los adultos mayores destinan al transporte público representó, en promedio, 3.4% de su gasto corriente, aunque los deciles de ingreso más bajos destinan hasta 5.7% del mismo.

En suma, existen argumentos suficientes para justificar la existencia de programas sociales enfocados a atender las necesidades de estos tres grupos poblacionales. Sin embargo, dada la multiplicidad de factores que explican las problemáticas de cada grupo, es difícil suponer que un programa es capaz, por sí mismo, de resolverlas. La descripción anterior parece coincidir en señalar que el problema central que enfrentan las poblaciones vulnerables es la exclusión que sufren en diversos entornos, lo cual de ninguna manera puede ser resuelto exclusivamente a través de un programa de subsidio. Como se verá en la discusión de los resultados de la evaluación del programa, la falla

principal radica en la calidad de los servicios provistos y no tanto en la insuficiencia del apoyo.

EL PROGRAMA DE SUBSIDIO AL TRANSPORTE PÚBLICO⁵²

El antecedente inmediato de los programas de subsidio al transporte público que nos ocupan es el programa “Llega”, iniciado en 2007 por el gobierno del Estado de Jalisco.⁵³ El programa se enfocó en tres poblaciones objetivo: estudiantes de educación media; media superior y superior; y adultos mayores y personas con discapacidad. Sus apoyos eran de dos tipos: a) un apoyo trimestral en efectivo cuyo monto variaba en función de cada población objetivo y que, en el caso de los estudiantes, aumentaba conforme se ampliaba la distancia que los usuarios debían recorrer para trasladarse y b) la entrega en comodato de unidades de transporte. Si bien el programa “Llega” tuvo cobertura en todo el territorio de Jalisco dio prioridad a los municipios ubicados fuera del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).⁵⁴

En 2013, con el cambio de administración estatal, el nuevo gobierno retomó el enfoque de la estrategia anterior, pero esta vez creando programas para poblaciones y territorios específicos. En primer lugar, se creó el programa “Bienes para Estudiantes” (BE), orientado explícitamente en atender a los estudiantes de los mismos niveles educativos mencionados anteriormente y con cobertura en las tres regiones urbanas más grandes de Jalisco: el AMG, Puerto Vallarta y Zapotlán el Grande. En segundo lugar, se puso en marcha el programa “Bienes para Adultos Mayores y Personas con Discapacidad” (BAMPD), cuya cobertura se enfocó a esas mismas tres regiones urbanas. Finalmente, se creó un programa de subsidio al transporte para las regiones del interior del estado el cual se denominó “Programa Apoyo al Transporte para Estudiantes” y cuya operación era similar al apoyo en especie del programa antecesor, ya que otorgaba unidades de transporte en comodato a ayuntamientos y centros escolares. Para fines de este capítulo, la discusión se

⁵² Reglas de Operación 2017 recuperadas de: https://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/rop-bienes_para_estudiantes_2017.pdf y https://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/reforma_rop-bienes_para_adultos_mayores_y_personas_con_discapacidad_2017-03-31.pdf

⁵³ Las Reglas de Operación 2012 del programa “Llega” pueden consultarse en: https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Reglas_de_Operacion_LLega_2012.pdf

⁵⁴ El AMG está integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

enfocará en los primeros dos, ya que fueron los programas evaluados por los estudios aquí señalados.

¿Cuáles son los problemas públicos que buscó atender cada programa? En el caso de BE, la dificultad que enfrentan los estudiantes para acceder y permanecer en los niveles de educación media, media superior y superior, debido al impacto en la economía de los hogares que representa el costo del transporte público para trasladarse a los centros educativos; en el caso de BAMPD, las carencias económicas de los hogares de adultos mayores y personas con discapacidad como un factor que limita los viajes que realizan en transporte público y por lo tanto, su independencia en actividades cotidianas.

En el caso de BE, su objetivo explícito fue mejorar el acceso de los estudiantes a la educación media, superior y superior y superior; mientras que en el caso de BAMPD el fin fue contribuir a la economía de los hogares de los adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad permanente, mediante la entrega de vales gratuitos para el pago del transporte público. El apoyo consistió en la entrega de dos pasajes diarios con un tope máximo de 365 vales, denominados Bienevales, cada semestre; en el caso de los estudiantes el número podía ampliarse si éstos comprobaban que necesitan más de dos para trasladarse de su casa a su centro escolar y viceversa.

LA EVALUACIÓN: EL PLAN INICIAL DE ATAQUE

Con base en los Términos de Referencia (TDR), la evaluación de los dos programas de subsidio al transporte público en Jalisco –BE y BAMPD- tuvo el propósito de analizar sus resultados en función de los objetivos formalmente establecidos en sus respectivas ROP, tal y como se describió en la sección anterior.⁵⁵ En el caso de los BE el programa buscó reducir el impacto del costo del transporte público en el gasto de los estudiantes de secundaria, preparatoria y universidad y, al mismo tiempo, contribuir a reducir el problema de la deserción escolar atribuible al gasto en transporte. En el programa BAMPD se propuso, simplemente, contribuir a mejorar la economía de los hogares de los adultos mayores y de las personas con discapacidad permanente a través del subsidio otorgado.

Por tanto, la evaluación se enfocó, primordialmente, en determinar el

⁵⁵ Los resultados detallados de la evaluación a cada programa pueden consultarse en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/>

efecto del programa (en sus dos versiones)⁵⁶ sobre el gasto de las personas en el transporte público.⁵⁷ Además de ofrecer evidencia sobre la consecución de dicho objetivo, la evaluación propuso analizar otros resultados intermedios relacionados con el diseño y la operación del programa, incluyendo la correcta definición del problema público a atender, sus mecanismos de seguimiento, algunos posibles efectos colaterales no contemplados inicialmente y las condiciones para su sostenibilidad en el tiempo.

Dada la multiplicidad de los objetivos de la evaluación, el equipo evaluador tuvo que echar mano de diversas técnicas de investigación capaces, por una parte, de ofrecer un panorama global de los resultados del programa en términos cuantitativos y, por la otra parte buscó describir con mayor profundidad las percepciones sobre su desempeño, tanto entre los beneficiarios como de quienes lo operan. Para esto se llevaron a cabo encuestas con la población beneficiaria, grupos de enfoque con los usuarios de los servicios y entrevistas a profundidad con los encargados de diseñar y operar el programa, además de una revisión a fondo de la documentación institucional que los respaldaba.

Consideremos algunos hallazgos destacables. En primer lugar, la evaluación reveló que los beneficiarios valoraron ampliamente el programa, tanto en el caso de los estudiantes como de los adultos mayores y PCD, fundamentalmente debido al ahorro que genera en los gastos de transportación. En el caso de los estudiantes, se estimó un ahorro promedio de 2,800 pesos anuales por beneficiario, lo cual representó, aproximadamente, 57% de su gasto en transporte público, mientras que en los adultos mayores y PCD, el ahorro estimado fue de 5,110 pesos por beneficiario al año.

Sin embargo, la evaluación detectó un problema de regresividad en el subsidio para el caso de los estudiantes, es decir que el programa benefició proporcionalmente más a personas con mayores ingresos debido a que se otorgó a la mayoría de los beneficiarios la misma cantidad de apoyos por año, independientemente del grado de necesidad de cada persona. Se encontró que las personas cuyos ingresos familiares son inferiores a 10 mil pesos mensuales realizan más viajes diarios en transporte público en comparación con quienes

⁵⁶ Para facilitar la exposición, en lo sucesivo se hablará simplemente de “el programa”, haciendo las diferenciaciones respecto a cada población objetivo.

⁵⁷ El problema de la deserción escolar no fue considerado debido a que, por su complejidad, una evaluación de impacto implica la utilización de métodos experimentales o cuasiexperimentales, lo que requeriría más tiempo y recursos.

reportan ingresos superiores a ese monto. Puesto que el programa no focalizó el número de apoyos en función del ingreso de los beneficiarios, acabó cubriendo 56.3% del costo anual del transporte público para los estudiantes de menores ingresos y 64% del mismo costo para los de ingresos más elevados, por esto se consideró regresivo.

En el caso de los adultos mayores y las PCD, la evaluación recabó evidencia testimonial según la cual el subsidio también presentó deficiencias de focalización (gente necesitada sin recibir apoyos y gente que recibe apoyos sin necesitarlos). Otro hallazgo que resultó de especial interés durante la evaluación fue la confirmación de la existencia de intercambio ilegal de Bienevales entre la población estudiantil. Dado que la entrega de los apoyos se realizó a través de vales impresos que no están personalizados, es común que los beneficiarios que no los necesitan estén dispuestos a venderlos, pese a que tal comportamiento se encuentra prohibido en las ROP (es causal de baja del programa). Sin embargo, una encuesta con estudiantes reveló que 40.3% de los beneficiarios afirmó que alguna vez alguien le ofreció venderle sus vales. El intercambio ilegal no parece ser un fenómeno importante entre los adultos mayores y las PCD.

En suma, con excepción del problema de la regresividad de los apoyos, los resultados sugieren que el programa estuvo funcionando más o menos de manera positiva y de acuerdo con sus objetivos formales. Sobre todo, los beneficiarios parecían estar muy satisfechos con el subsidio en especie recibido debido a que ello les representó ahorros importantes en sus gastos cotidianos.

SORPRESAS EN EL CAMINO

Los hallazgos anteriores, si bien son relevantes por sus implicaciones para mejorar el funcionamiento del programa, no representaron algo fuera de lo normal dentro de un ejercicio regular de evaluación de resultados. Sin embargo, durante el proceso de recolección de información hubo un dato que apareció de manera consistente en las entrevistas, los grupos de enfoque y la encuesta con beneficiarios, los choferes del transporte público mostraban reticencia a aceptar los Bienevales de los beneficiarios y éstos se quejaron de los malos tratos de que fueron objeto por parte de aquellos.

Entre la población de estudiantes beneficiarios que residen en el AMG, 43% reportó que alguna vez algún chofer del transporte público se negó a

otorgar el servicio a cambio de los Bienesales y poco más de 40% manifestó que tal comportamiento es frecuente entre los choferes. La evidencia de tipo cualitativo recabada entre adultos mayores y PCD que son beneficiarios del programa coincidió con el resultado anterior y además describió con mayor precisión el problema del maltrato que reciben por parte de los choferes. En uno de los grupos de enfoque, un participante comentó que los choferes, si ven a un adulto mayor en la parada del camión, difícilmente se detienen:

“se pasan de largo, más aun cuando ven que el adulto trae Bienesales”.⁵⁸

Entre las PCD, el trato de los choferes del transporte público es un tema particularmente álgido y que les provocó intensos sentimientos, así lo reveló el grupo de enfoque que se realizó con PCD beneficiarias del programa. De manera unánime, los participantes manifestaron que los choferes “no te quieren recibir los bienesales”; “hasta se los han llegado a aventar”, dijo uno de ellos. Los choferes se enojan “terrible”, comentaron. También percibieron mucho desconocimiento del programa por parte de los camioneros, un participante declaró lo siguiente:

“No te reciben los bienesales si están en el mes en curso del vencimiento, creen que la credencial ya caducó cuando en realidad lo que está impreso es la fecha de emisión de la credencial”.⁵⁹

Otro hallazgo relevante es que los choferes ejercieron una discrecionalidad indebida en su trato con los beneficiarios, particularmente con personas cuya discapacidad no es fácilmente observable físicamente. Por ejemplo, en el caso de jóvenes con discapacidad intelectual, los choferes sólo aceptaron hacerles válidos los bienesales durante días de escuela; no los aceptaron durante fines de semana, ni cuando los jóvenes tuvieron que asistir a sus terapias. En general, los choferes se sintieron con el poder de cuestionar por qué las personas son portadoras de bienesales, aun cuando éstas mostraron la credencial que las acreditaba como PCD. “Los choferes se sienten con mucho poder”, comentaron algunos participantes de grupos de enfoque. Ellos, dicen los usuarios, “inos juzgan y deciden!”; “se muestran groseros e incrédulos”; “¿por qué habría que comprobarles a los choferes, por qué habría que demostrarles a ellos, si no son doctores?”.

En otros términos, mientras menos evidente es la discapacidad de los usuarios, mayor discrecionalidad ejercieron los choferes en decidir si validaban o

⁵⁸ Gobierno de Jalisco (2017b).

⁵⁹ *Ibid.*

no los vales de transporte. El maltrato de los choferes a las PCD se sumó a la negligencia de otros usuarios del transporte público, pues muchos de éstos se niegan a cederles el lugar que, por derecho, les correspondía sin que los choferes hagan algo al respecto. Finalmente, tal y como sucede en el caso de las personas de la tercera edad, hay choferes que no se detienen cuando ven a una PCD:

“no se paran si te ven con discapacidad y más aún si traes bienvenales, te apuran, y se corre el riesgo de sufrir accidente”.⁶⁰

En suma, hay evidencia abundante para concluir que existe un rechazo muy marcado de los choferes hacia los usuarios del programa de subsidio al transporte público, ya sean éstos estudiantes, adultos mayores o PCD. Eso es lamentable en general, pero de manera muy especial tratándose de personas que presentan alguna discapacidad, puesto que ellas de por sí sufren un problema de discriminación y falta de acceso a servicios públicos, incluyendo el transporte colectivo, cuyas unidades suelen carecer del equipamiento necesario para ajustarse a las necesidades de las PCD y, por lo tanto, ponen su seguridad en gran riesgo.⁶¹

Ante esto, se planteó la pregunta esencial: ¿qué factores explican la reticencia de los choferes a aceptar los bienvenales y su maltrato a los beneficiarios? Responder a esta interrogante no resultaba evidente ni para los usuarios, ni para los propios responsables de la operación del programa. Como suele ocurrir con diversos fenómenos sociales, su explicación tuvo un origen institucional. Muchos problemas públicos no aparecen de manera espontánea o coyuntural; no son producto de los caprichos momentáneos de ciertos actores, ni son obra del azar. Por el contrario, son fenómenos que nacen, crecen y se vuelven persistentes debido al comportamiento repetido y sistemático de personas y organizaciones que reaccionan a normas y prácticas socialmente aceptadas que condicionan la interacción entre los actores sociales (Goodin, 1998).

Tomando como base dicha premisa, y después de conversar con algunos

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ Los participantes del grupo de enfoque con PCD y sus cuidadores fueron muy enfáticos en afirmar que no existen buenas condiciones de seguridad en las unidades del transporte público, ya que tienen dificultad para asirse cuando van parados y no tienen la fuerza necesaria para subir sus brazos y aguantar su peso agarrados de las barras superiores. Comentaron también que no hay manera de fijar las sillas de ruedas a la unidad y que no hay imágenes alusivas a los diversos tipos de discapacidad que existen como medio para sensibilizar a los usuarios del transporte (Gobierno de Jalisco, 2017b).

especialistas en temas de transporte público, se identificó que el problema era directamente atribuible a un mal diseño institucional en materia de movilidad.

Desde 1998 la legislación en materia de transporte en el estado de Jalisco estableció la disposición de que los estudiantes de educación secundaria y media superior -en instituciones educativas privadas y públicas-, maestros, adultos mayores y PCD, tenían el derecho de recibir una reducción de tarifas de transporte público de 50%.⁶² Sin embargo, el nuevo derecho social consagrado en dicho artículo no estuvo debidamente respaldado por recursos fiscales. Es decir, no se creó una partida presupuestal específica ni una fuente estable de recaudación para sustentar íntegramente el nuevo derecho establecido por la ley. Así, fueron los concesionarios del transporte público del AMG -es decir, empresas privadas que operan el servicio en la ciudad- quienes terminaron cubriendo el subsidio a estos grupos poblacionales.

En otros términos, cuando un usuario entrega su vale gratuito de transporte público al chofer, el concesionario no recibe por parte del gobierno estatal un reembolso equivalente al 100% de la tarifa, sino únicamente un monto equivalente a la mitad de ésta. Esto explica el malestar que el programa representa para los concesionarios del transporte, pues les provoca un detrimento directo a sus ingresos. En síntesis, el mandato bienintencionado pero sin los fondos necesarios para su operación, fue la causa estructural de la mala calidad del servicio de transporte hacia los usuarios del programa, quienes, en lugar de verse empoderados por la ley, acabaron recibiendo un trato de ciudadanos de segunda.

RECOMENDACIONES POLÍTICAMENTE SENSIBLES

Este hallazgo fundamental en la evaluación provocó una recomendación clara y contundente hacia el programa; además, la observación era practicable desde los recursos jurídicos, presupuestales y organizacionales de la Sedis, instancia responsable directa de la operación.

Por una parte, parecía evidente que el presupuesto del programa requería, por lo menos, duplicarse para evitar que la mitad del costo del subsidio recayera sobre los concesionarios del transporte público. Ello no resultaba

⁶² La "Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco" publicada en 1998 y abrogada en 2013, contempló dicha disposición en su artículo 147. En 2013 la nueva "Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco" la retomó en su artículo 158.

sencillo para un programa cuyo presupuesto, en 2017, ascendió a casi 340 millones de pesos (en sus dos modalidades). Pero, aun suponiendo que la ampliación presupuestal fuera factible, ello serviría tan solo para mantener el mismo nivel de cobertura, de por sí sumamente limitado.⁶³

Resolver el problema de fondo no era exclusivamente una cuestión de dinero, sino de modificar el sistema de provisión del servicio de transporte público en la ciudad, un tema que, además, durante muchos años ha sido un tema políticamente sensible. La relación entre el gobierno estatal y los prestadores de servicio de transporte público es compleja y se ha caracterizado por episodios de tensión respecto a la calidad de las unidades, la modernización del servicio y la tarifa. Una causa de la problemática es el obsoleto modelo operativo del transporte público “hombre-camión”⁶⁴ que se puso sobre la mesa de la agenda pública en Jalisco, la vía para superar este arreglo fue la implementación del modelo “ruta-empresa”⁶⁵ promovido por el gobierno de Jalisco, parcialmente implementado y que enfrenta resistencias por parte de los transportistas.⁶⁶

El mecanismo idóneo para modificar el indebido poder discrecional que los choferes ejercen sobre los beneficiarios del subsidio es transitar del sistema

⁶³ Según las ROP, en 2017 el programa BE tuvo un presupuesto de 216´978, 650 pesos, con el cual atendió a 97,001 beneficiarios, es decir 17% de la población potencial de estudiantes en el estado. Por su parte, BAMPD tuvo asignado un presupuesto de 118´040,250 pesos, con el cual atendió a 40,662 personas, es decir a 5% de la población potencial de adultos mayores y PCD en Jalisco.

⁶⁴ El modelo hombre-camión supone una concesión por persona, lo cual tiene efectos inmediatos en la mala calidad del servicio que prestan las unidades. Según una encuesta de satisfacción realizada por el Instituto de Movilidad y Transporte de Jalisco en 2018 y aplicada a 2,550 usuarios en 152 rutas, el sistema colectivo urbano actual fue evaluado con 5.2 sobre 10. Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Transporte-publico-obtiene-nuevamente-calificacion-reprobatoria-20180312-0112.html> y, <https://www.informador.mx/jalisco/Transporte-publico-obtiene-nuevamente-calificacion-reprobatoria-20180312-0112.html>

⁶⁵ El modelo ruta-empresa contempla, entre uno de sus principales componentes, el cobro automatizado de la tarifa y la modernización de las unidades; entre sus beneficios se destacan una mejor cobertura de transporte de acuerdo a la demanda, así como choferes con salario fijo. Recuperado de: <http://sitran.mx/>

⁶⁶ Uno de los principales argumentos de los transportistas es, según la prensa local, que no están de acuerdo en que la Secretaría de Movilidad del Gobierno de Jalisco les imponga una empresa que maneje el sistema de prepago en las unidades. Ver: http://www.milenio.com/firmas/raul_frias_lucio/prepago-freno-ruta-empresa_18_1139466094.html

de pago en efectivo en el momento de recibir el servicio hacia un sistema de prepago donde cada usuario (beneficiario o no del programa) porte una tarjeta con la cual efectúe el pago de su tarifa a través de un lector instalado en cada unidad. El subsidio a las personas beneficiarias podría efectuarse a través de esas mismas tarjetas sin que los choferes pudieran identificarlas, evitando así un trato discriminatorio.

La principal desventaja de esta recomendación es que la adopción del prepago no está dentro de las atribuciones formales de la Sedis. De hecho, dicha secretaría no tiene jurisdicción en asuntos de movilidad. Su participación en la operación del programa de subsidio se reduce a la impresión de los vales y a su distribución entre la población beneficiaria. Por tal motivo, la recomendación del equipo evaluador se formuló de la siguiente manera:

“Iniciar las negociaciones necesarias para que la instancia responsable de la política de movilidad en el estado introduzca la tarjeta de prepago como único medio de pago en todas las modalidades de transporte público en el AMG, Puerto Vallarta y Ciudad Guzmán. Esto evitará que los choferes discriminen a los beneficiarios del programa”.⁶⁷

El 30 de enero de 2018, cinco meses después de que fue entregada la evaluación, la Sedis inició diversas actividades para atender la agenda de mejora derivada de las recomendaciones del equipo evaluador; de las seis recomendaciones hechas por la evaluación, a la fecha la única que no ha sido atendida es la de la tarjeta de prepago.⁶⁸

CONCLUSIONES Y RETOS PARA LA EVALUACIÓN EN JALISCO

La evaluación es una herramienta cuya utilidad puede ir más allá de la mejora de la operación cotidiana de los programas públicos. El principal aprendizaje que se obtuvo en el ejercicio evaluativo a los dos programas de subsidio al

⁶⁷ Gobierno de Jalisco (2017a).

⁶⁸ Las otras cinco recomendaciones fueron las siguientes: “1) que el número de binevales que se entregan semestralmente a los beneficiarios no sea uniforme, sino que se otorguen más a quienes demuestren tener un menor ingreso familiar; 2) desarrollar una evaluación de los impactos sociales del programa, especialmente sobre la deserción escolar y sobre qué tanto ha estimulado el uso del transporte público; 3) considerar el uso de indicadores alternativos para la medición del desempeño del programa, por ejemplo de eficiencia, accesibilidad y calidad del servicio; 4) analizar cuáles son los procesos internos o externos a la Sedis que generan retrasos en los pagos y corregir dichos procesos; 5) analizar cuáles son las razones por las que el sistema de registro en los módulos falla ocasionalmente y hacer las correcciones necesarias” (Gobierno de Jalisco, 2017a).

transporte público es que existe una falla estructural en el sistema de provisión de dicho servicio en el AMG, el cual se explica, al menos parcialmente, en una disposición legal que no se acompañó de una fuente pública de financiamiento, ocasionando que los concesionarios del servicio tuvieran que asumir la mitad del costo de la provisión.

La principal implicación de este hallazgo es que el sistema de transporte público urbano en Jalisco contribuyó a discriminar a poblaciones que históricamente han sufrido exclusión social. Conviene subrayar que el hallazgo en realidad fue un resultado inesperado que no formaba parte de las expectativas originales del equipo evaluador debido, como ya se explicó anteriormente, a que el ejercicio quiso concretarse a uno de los objetivos estatutarios del programa: medir el impacto del subsidio en el gasto de las personas.

Sin embargo, el uso de metodologías mixtas de investigación permitió detectar la sistemática mala actitud de los choferes hacia los portadores de los binevales. En este sentido, se puede decir que la evaluación de los programas guardó cierta similitud con el proceso de investigación científica, en la medida en que es capaz de generar conocimiento inédito. La gran diferencia, sin embargo, es que los hallazgos de la evaluación no tuvieron como público destinatario a una comunidad académica sino a tomadores de decisiones públicas.⁶⁹

Otro aprendizaje derivado de la evaluación es el relativo a la formulación de recomendaciones de mejora. Desde hace algún tiempo, Jalisco adoptó la buena práctica de que muchas de las recomendaciones que formulan los evaluadores de programas entren a formar parte de una “agenda de mejora”.

A través de este instrumento, los funcionarios responsables de operar los programas pueden definir actividades puntuales para atender al conjunto de recomendaciones derivadas de la evaluación. Sin embargo, no todas las recomendaciones de mejora tienen el mismo alcance; sus implicaciones son sumamente heterogéneas y la posibilidad de implementarlas se reduce conforme aumenta su grado de complejidad política. No es lo mismo modificar el proceso administrativo para disminuir los retrasos en el pago a proveedores que modificar la lógica de funcionamiento del sistema de transporte público en una ciudad de poco más de cinco millones de personas. Mientras lo primero implica negociaciones y compromisos para que dos o tres instancias

⁶⁹ Según Rossi, Freeman y Lipsey (2015), para el evaluador es crucial saber entender la diferencia entre los públicos a los que se dirige la investigación tradicional y la aplicada.

internas se reúnan periódicamente, intercambien información y ajusten algún procedimiento -lo que suele ser complicado debido al apego de las organizaciones hacia sus rutinas preestablecidas-, lo segundo involucra una parálisis en el servicio de transporte colectivo.

De cualquier manera, se considera que los evaluadores tienen la responsabilidad de subrayar ese tipo de fallas estructurales en los sistemas de provisión de servicios y de proponer alternativas de solución, independientemente de lo complejo que resulte su puesta en marcha y de lo políticamente sensible que dichas alternativas puedan resultar. De no intentarlo, los problemas de exclusión que enfrentan las personas socialmente más vulnerables continuarán invisibles, así como el ejercicio de sus derechos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*. México: Coneval.
- Gobierno de Jalisco (2017a). *Evaluación de resultados del programa “Bievenales para estudiantes”*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].
- Gobierno de Jalisco (2017b). *Evaluación de resultados del programa “Bievenales para adultos mayores y personas con discapacidad”*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].
- Goodin, R. (Ed.) (1998). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guzmán, L., Oviedo, D., Rivera, C. y Cárdenas, S. (2016). *Accesibility, Affordability and Poverty: Assesing Public Transport Subsidies in Bogotá*. Bogotá: The World Bank.
- Henry, G. T. y Mark, W. (2015). “Más allá de la utilización. La influencia de la evaluación sobre las actitudes y las acciones”, en Maldonado, C. y Pérez, Y. C. (comps.), *Antología sobre evaluación: la construcción de una disciplina*. México: CIDE. Págs. 293-340.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid)*. Aguascalientes: Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. Aguascalientes: Inegi.
- Lipsey, M. W. (2015). “¿Qué se puede construir con miles de ladrillos? Reflexiones sobre la acumulación de conocimientos en la evaluación de programas”, en Maldonado, C. y Pérez, Y. C. (comps.), *Antología sobre evaluación: la construcción de una disciplina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Págs. 113-142.
- Organización Mundial de la Salud (2011). *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. OMS y Banco Mundial.
- Organización Mundial de la Salud (2015). *Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud*. OMS.

- Rossi, P. H., Freeman, H. y Lipsey, M. (2015). "El contexto social de la evaluación" en Maldonado, C. y Pérez, Y. C. (comps.), *Antología sobre evaluación: la construcción de una disciplina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Págs. 340-420.
- Sojo, A. (2004). *Vulnerabilidad social y políticas públicas*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Stang, A. (2014). *Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real. Población y Desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- STC Ltd. (2016). *School Transport Matters: A report on school transport provision across the UK 2010-2016*. STC Ltd. Marzo de 2016.
- Unicef (2016). *Niñas y niños fuera de la escuela*. México: Fondo de las Naciones Unidas para la infancia.
- Weiss, C. H. (2015). La interfaz entre la evaluación y las políticas" en Maldonado, C. y Pérez, Y. C. (comps.), *Antología sobre evaluación: la construcción de una disciplina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Págs. 143-178.

La dificultad para evaluar intervenciones culturales: la importancia del punto de partida

Laura Patricia Pedraza Espinoza

Consultora independiente - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se plasma la experiencia obtenida al evaluar el programa “Desarrollo Cultural en los Municipios” de la Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco (SCJ).⁷⁰ La reflexión se organiza a partir de dos ejes, por un lado las dificultades de evaluar el campo de la política cultural y su relación con el territorio y, por otro, los retos de realizar una evaluación de diseño, cuya naturaleza de trabajo es esencialmente de tipo documental, en programas sin soporte escrito de elementos básicos como el diagnóstico, la teoría de cambio subyacente u objetivos claros.

Al hacer mención del punto de partida, la intención es apuntar hacia el conjunto de elementos cuya definición es de singular importancia para realizar una evaluación de diseño, que incluye no sólo los objetivos, fines, medios, teoría de cambio, etc., del programa a evaluar, sino también los criterios y valores detrás de estos, cuya complejidad caracteriza al ámbito cultural y que, por regla general, se encuentran vagamente expuestos. En la política cultural el punto de partida resalta por ser uno de los aspectos más significativos para el evaluador.

La evaluación se equipara a un proceso de investigación y como tal es susceptible de atravesar en mayor o menor medida por dificultades prácticas durante su desarrollo. En el caso que se ilustra en este texto, las dificultades se presentaron desde el inicio puesto que el citado programa se caracterizó por la ausencia casi total de documentos que explicaran los criterios, teoría de cambio y demás elementos necesarios para emprender una evaluación de diseño según las guías oficiales. Así, el equipo de investigación debió reconstruir y elaborar una trama causal a partir de elementos a primera vista inconexos, así como de fuentes vivas.

⁷⁰ Cfr. Gobierno de Jalisco (2014).

Desde una perspectiva de aprendizaje fue interesante analizar la experiencia en retrospectiva –a tres años de distancia- para reflexionar sobre los escollos más relevantes en el desarrollo de la evaluación de diseño. Pensar la lógica de este programa no fue sencillo para los evaluadores, pero la labor pudo llegar a buen puerto gracias a la aportación de los actores institucionales. Partir de la certeza que dan los resultados de estudios sobre la incidencia de la cultura sobre el desarrollo territorial tanto en términos económicos como sociales, no es suficiente para determinar la manera como se da este paso y, más aún, como podría medirse tal relación.

EL VÍNCULO CULTURA Y DESARROLLO A TRAVÉS DEL TERRITORIO

Una evaluación de diseño hace relucir el modo y la calidad como una intervención pública es pensada y articulada, ésta dará cuenta necesariamente de su justificación dada la necesidad detectada y su correspondencia con un problema social reconocido en la esfera pública, lo que pretende lograr y bajo cuáles mecanismos.

La exploración de los fundamentos lógicos en los que se ha pensado la relación entre política cultural y territorio, permite no solo comprender la manera en la que se conceptualizan las problemáticas que de ahí surgen sino también es un ejemplo, entre muchos otros, que refleja las dificultades a nivel teórico que los evaluadores confrontan al internarse en el ámbito de la política cultural. Mucho se ha escrito y dicho sobre la imprecisión del término “cultura”, y sin pretender abonar a este debate, se debe reconocer que es esta misma característica la que acarrea efectos para la política cultural en general y sus acciones concretas, principalmente ante la idea de que la cultura hace muchas cosas. Por supuesto, esto acarrea dificultades en el diseño de programas de tipo cultural a la hora de establecer relaciones causales en cuanto a lo que se espera que logren y la manera en las que se les dará seguimiento.

Sin duda la noción “desarrollo cultural” engloba el debate sobre este vínculo sin embargo, como sucede frecuentemente en el campo cultural, ésta ha adquirido distintas definiciones, sobre todo porque su apropiación ha rebasado el ámbito gubernamental. A inicios de la década de los noventa, el campo de la cultura comenzó a tomar un lugar central para comprender los fenómenos relacionados con la globalización y el desarrollo. Tanto los organismos internacionales como los gobiernos de distintas escalas comenzaron a resignificar la cultura tanto como recurso y herramienta para el desarrollo como para la

transformación y cohesión social. Esto implicó un desplazamiento en su definición en política pública, pasando de la visión restringida del entretenimiento, las artes y el patrimonio, hacia otra ampliada de corte antropológico en la que es vista como un sistema de símbolos que atraviesa la vida social en su conjunto (Lacarrieu, 2015).

La ampliación de la definición del ámbito cultural en política pública puede atribuirse, por un lado, a una necesidad de mayor legitimación del sector ante las medidas de austeridad del gasto público y las mayores presiones para justificar su asignación y distribución. En efecto, Yúdice (2002) habló de un giro hacia una legitimación de la cultura basada en criterios de utilidad, donde el arte se repliega en una concepción expandida de la cultura, vista con el potencial de resolver problemas económicos como la creación de empleos. Sin embargo, dicho énfasis resultó en el desarrollo de una retórica, a veces cuestionable, sobre el impacto socioeconómico del arte y la cultura, y su rol en el desarrollo local (Belfiore, 2014).

Por otro lado, al énfasis prevaeciente acerca de los beneficios económicos de la cultura en el crecimiento económico, la creación de empleos, o su contribución a la regeneración urbana, por citar algunos ejemplos, coexiste con posturas más centradas en los beneficios sociales que arrojan las políticas culturales. En este sentido, la noción de desarrollo cultural puede entenderse en términos generales como un proceso a través del cual una entidad territorial busca incrementar el acceso y participación de la población en actividades culturales, promoviendo su creatividad, definiendo su identidad y reforzando los lazos sociales (Martinell, 2015). Si bien la crítica hacia el excesivo economicismo de parte de los actores culturales pudo haber contribuido a este cambio, se debe considerar también los numerosos estudios que apoyan tal afirmación aunque, como se verá más adelante, presentan particularidades.

De acuerdo con Martinell (2015), los factores que definen el desarrollo cultural se centran en mejorar las condiciones para ejercer el derecho a participar en la vida cultural, tanto desde el punto de vista de ampliar el acceso de la ciudadanía a bienes y servicios culturales, que permitan la satisfacción de sus necesidades culturales, como facilitar el entorno de actuación de individuos y organizaciones a través de espacios para la creación, expresión y difusión cultural. Los activos inmateriales que aporta la cultura pueden ser entendidos como “plusvalías” que generan un retorno de efecto positivo en la convivencia

de la comunidad y su sentido de pertenencia y que, en conjunto, se espera mejoren las condiciones de vida simbólica y material de la población.

LA DISPUTA ENTRE LO PROPIO Y LO AJENO DEL VALOR DE LA CULTURA

Como se mencionó, el rol actual de la cultura es el de recurso e instrumento para el logro de fines económicos y sociales, lo cual se ha designado como la instrumentalización de las políticas culturales. Sin embargo, vale la pena la pregunta sobre la relación que existe entre estos efectos de tipo económico y social y las intervenciones culturales. La discusión sobre el valor público de la cultura está en la base tanto de su justificación en términos de política pública y su financiamiento, como también para sentar el referente evaluativo sobre qué efectos son esperables de las intervenciones relacionadas con la cultura y en qué medida se presentarán en la población objetivo.

Cuando se habla sobre la manera en la que opera la cultura, es importante definir cuál es el valor público que se le otorga al interior de la política cultural. Holden y Baltà (2012) distinguieron entre dos tipos de valor: el intrínseco y el instrumental, el primero sugiere que el valor del arte se encuentra en los cambios a nivel individual que provoca la experiencia artística pero cuya estimación puede escapar las metodologías más sofisticadas, el segundo refiere a los beneficios medibles generados por la cultura y las artes que pueden ser de orden económico o social.

Es posible advertir lo que conlleva el creciente interés por los usos instrumentales de la cultura que sobrepasan el contenido del sector de la política, al provocar excesiva atención y expectativas sobre lo que la política cultural debería lograr en las agendas económicas y sociales, hay un peligro latente de que se diluya como política pública al no rendir los resultados esperados (Belfiore, 2002), ya que su existencia dependería de finalidades que no ha definido por sí misma, y por registros de eficacia, eficiencia y efectividad impuestos por sectores ajenos a su quehacer (Lucas, 2008).

Los esfuerzos de medición de los impactos de la política cultural se concentraron en la cuantificación del impacto económico de las actividades culturales y artísticas y sus consecuencias, dejando fuera otras finalidades que pertenecen de manera directa al ámbito de la acción de la política cultural, es decir, efectos que son propios a las intervenciones culturales y que, por lo general, se presentan a nivel individual pero, como bien lo apunta Martinell (2015), se manifiestan en plusvalías con retornos positivos a nivel colectivo.

Al interior de la política cultural, hay quienes reivindican la imposibilidad de cuantificar los beneficios del poder transformativo de la experiencia cultural (O'Brien, 2014). Lucas (2008) considera que estos argumentos son más bien "estrategias de evitamiento" de algunos actores de la política cultural, que tienen como objetivo evadir la complejidad de la esencia misma del sector.

Es claro que la división entre el valor intrínseco y el valor instrumental de la cultura ayuda, por un lado, a visibilizar la naturaleza intrínseca de la cultura y las artes que la evaluación debe sin duda tomar en cuenta y, por otro lado, a reflexionar sobre los mecanismos en que los efectos producidos por esta naturaleza específica contribuyen a lograr los objetivos políticos de los ámbitos social y económico (van den Hoogen, 2014).

LÓGICA DE LAS INTERVENCIONES CULTURALES: EVIDENCIA Y EVALUACIÓN

De acuerdo con una revisión exhaustiva hecha por Galloway (2009), múltiples estudios e investigaciones sobre el impacto social de intervenciones artísticas concluyeron que no hay evidencia suficiente que sustente la afirmación de dicho impacto. No obstante, como bien lo resalta la autora, tampoco se reconoce que la "falta de evidencia" permea en general a la política pública contemporánea y se relaciona con el debate histórico guiado por la pregunta ¿qué es lo que funciona? Tal cuestionamiento refiere de modo directo al asunto de las relaciones causales que conllevarían al impacto deseado.

La ausencia de evidencia se puede traducir en un enfoque metodológico inadecuado en la medición del impacto, se ha mostrado que otro tipo de metodologías son más fructíferas a la hora de contribuir al conocimiento sobre como se producen los cambios esperados. La efectividad de los métodos cualitativos para capturar los beneficios intrínsecos específicos ha sido resaltada, en ese sentido se ha sugerido que los enfoques cualitativos poseen un mayor potencial a la hora de estimar los efectos de esta naturaleza intrínseca cultural, no solo se necesita evaluar la calidad de los productos culturales sino también la calidad de las experiencias sobre éstos y a su vez lo que éstas significan en términos de la colectividad (Belfiore y Bennet, 2007).

Para estimar la complejidad de los valores intrínsecos se requiere métodos cuantitativos y cualitativos pero, como bien apunta Galloway (2009), también se debe considerarse el marco científico aplicado a la evaluación de impacto cultural. Galloway cuestiona que se pueda demostrar el impacto de las

intervenciones artísticas y culturales a través de técnicas calcadas del enfoque clínico (uso de grupos de control, efectos antes y después, etc.), ya que este esquema metodológico desvanece los impactos específicos provenientes de las características de unicidad y especificidad espacio temporal de las intervenciones culturales y artísticas. La autora sugiere proceder con estudios de caso que además consideren la especificidad de los productos artísticos.

Cualquiera que sea la postura metodológica que el evaluador considere que mejor puede adaptarse para comprender el sentido y dirección que toma la política cultural que analiza, se debe considerar que la política cultural, más que evitar la complejidad, debe defender sus finalidades y, de ser necesario, entrar en el movimiento evaluativo negociando los métodos más adecuados para hacerlo (Lucas, 2008).

EL CASO DE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO

En esta sección se reflexiona en torno a la experiencia adquirida a partir de la evaluación de diseño de tipo *ex post* al programa “Desarrollo Cultural en los Municipios” de la SCJ, se tiene en cuenta los elementos señalados en los párrafos anteriores. De igual modo, se describe algunas dificultades a nivel práctico que se traducen básicamente en la ausencia de definiciones claras de conceptos y objetivos al no encontrarse la documentación suficiente y mínima que se requería, lo cual hizo del quehacer evaluativo un ejercicio de búsqueda y armado para encontrar los elementos necesarios para poder entender, aunque fuera de modo parcial, la lógica interna de la intervención y la coherencia de sus elementos.

Como se menciona en la “Guía práctica 3. Evaluación del diseño” 71 de Ivàlua, es poco frecuente encontrar intervenciones con documentos de base que expliquen su accionar. Lo más común es que los programas sean réplicas de acciones que funcionan o bien resultado de intuiciones de los funcionarios. Dicha guía subraya: “corresponde al evaluador la tarea de descifrar y construir la teoría [de cambio] a partir de las expectativas y asunciones implícitas en la estructura y actividades de la política público, del testimonio de las personas que la han diseñado, la gestionan y llevan a cabo las operaciones, de la revisión de documentos diversos sobre su diseño y funcionamiento y de la observación directa de las actividades y servicios que constituyen la intervención pública” (Blasco, 2009: 10).

⁷¹ Blasco (2009).

El programa se encontraba, quizá como muchos otros no solo del sector cultural, sin diagnóstico, reglas de operación u otro documento donde al menos se expusieran de manera explícita los objetivos perseguidos, los productos y los indicadores. El equipo evaluador tuvo acceso a una serie de documentos de tipo operativo que contenían objetivos generales, débilmente formulados y repetitivos; si bien sobre el papel el programa era de reciente creación, en realidad se trataba de intervenciones que la SCJ realizaba desde tiempo atrás, como esfuerzos independientes, pero que fueron integrados con ánimo de mejorar el desempeño proporcionando objetivos comunes.

La evaluación se realizó entonces a partir de la revisión minuciosa de los documentos proporcionados de tipo operativo y evidencias de diverso tipo como algunas listas de proyectos beneficiados y sus montos; bases de datos; criterios de asignación de apoyos; búsquedas independientes en internet y, principalmente, del estudio obtenido a partir de las entrevistas con el personal involucrado.

HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DE UN DISEÑO LATENTE

El programa consistió en subsidios estatales para actividades artísticas y culturales en los municipios del estado, con excepción de los municipios del AMG, los fondos apoyaban la realización de tres tipos de actividades: talleres de iniciación artística; eventos relacionados con alguna disciplina artística (fondo de animación artística) y, la construcción o finalización de obras inconclusas de casas de la cultura u otros inmuebles destinados a proveer servicios culturales (fondo de infraestructura cultural).

El programa tuvo estas tres finalidades ya que, antes de su administración actual, eran tres programas separados; este último aspecto, aunado a la falta de documentación del programa, explica la complejidad del análisis puesto que cada subprograma o componente actuaba siguiendo una lógica de distribución propia.

El planteamiento del problema formulado por el programa resaltaba que los municipios tenían otro tipo de necesidades más urgentes que cubrir, por lo que el gasto en cultura quedaba más bien relegado. Este argumento hizo aparición en múltiples ocasiones durante las entrevistas a los funcionarios del programa, en las que fue recurrente el argumento de que, a no ser por este fondo, los municipios no destinarían recursos para ninguna de las actividades apoyadas.

Además, la observación y experiencia de los funcionarios de la SCJ indicó que el escaso fomento a las actividades de tipo cultural y artístico en los municipios no solo se explicaba por una situación de presupuesto limitado sino que también, y de manera importante, dos cuestiones de fondo influían en esto, por un lado, la ausencia de personal capacitado en asuntos relacionados con el fomento a la cultura dentro de las administraciones municipales y, por otro, que dichas actividades no ocupan un lugar importante en su escala de prioridades.

Estas causas se presentaban en distinto grado en los municipios del estado, cabe señalar que los ayuntamientos del AMG estaban por diseño excluidos de los apoyos puesto que ahí se concentran la mayor parte de los bienes y servicios culturales disponibles en todo el estado, en cuanto al resto en algunos había un mayor impulso a las actividades culturales, sobre todo en aquellos con una fuerte vocación turística o religiosa y, en otros, generalmente aquellos con niveles altos de marginación, se encontraba una desventaja respecto al número de bienes y servicios culturales ofrecidos a la población.

Estas observaciones por parte de los funcionarios sirvieron para dar sentido a la teoría de cambio o lógica de intervención que subyacía al programa evaluado. Los estímulos monetarios para la realización de actividades artísticas y culturales crean y fortalecen la gestión cultural en los municipios, entendida como ampliación de capacidades de planeación y ejecución, no solo aumentando cuantitativamente el número de acciones de tipo artístico y cultural, sino también fomentando la integración, el desarrollo, la identidad, pertenencia y cohesión social de la población.

El enfoque del funcionario municipal como gestor del tema cultural en su comunidad presenta sus ventajas, puesto que esta figura se concibe bajo el supuesto de una mayor proximidad con los gustos y preferencias de la población, además de una escucha atenta a las necesidades culturales de la misma, lejos de la pretensión de imponer criterios ajenos (Ander-Egg, 1987; Lacarrieu, 2015).

Una pieza fundamental faltante en esta lógica era un componente independiente para el fortalecimiento municipal, aunque no se encontró en ningún documento relacionado con el programa sí se mostró presente en las actividades de la dependencia evaluada. A manera de ejemplo, la solicitud de fondos de animación cultural debía acompañarse de una solicitud elaborada con

distintos elementos que requerían de mayor esfuerzo por parte de las autoridades locales para justificar la actividad solicitada; esta manera de concebir la problemática fortaleció los mecanismos de transparencia y responsabilidad en el otorgamiento de los apoyos ya que exigió a la administración municipal el despliegue de capacidades de planeación y argumentación. Por su parte, la SCJ realizaba un esfuerzo considerable en la curaduría de los proyectos de intervención cultural evaluándolos a través de un consejo experto externo, aunque los criterios del ejercicio no fueron mostrados ni explicados al equipo evaluador; este punto fue de gran relevancia para la distribución equitativa de los apoyos y la ausencia de mecanismos más explícitos y derivó en que solo los municipios con mayores recursos parecían obtener mayor provecho de los fondos al ser apoyados más veces y con mayores montos.

En contraste, destacó el mecanismo implementado para la adjudicación de fondos para los talleres de iniciación artística, cuyos criterios estaban basados en características socioeconómicas; esto demostró que, si bien la información sobre las deficiencias municipales es importante, también para el diseño era necesario una aproximación a partir de las necesidades culturales de la población. Tal como lo señala Hernández (2003), el campo cultural se caracteriza por la escasa disponibilidad de conocimiento sobre sus características, carencias y fortalezas; y que no hay sistemas estadísticos confiables para el seguimiento.

En este sentido, la SCJ llevó a cabo un singular esfuerzo por inventariar los patrimonios tangibles e intangibles del Estado, gracias a éste se pudo conocer de manera actualizada el número de casas de la cultura, además de que se actualizó un listado de elementos intangibles importantes para reafirmar la identidad estatal.

No obstante, la estimación del acceso a la cultura por parte de la población quedó en la oscuridad al no tener información con periodicidad ni representatividad local, pocos son los estudios que han pretendido dar una aproximación a las distintas modalidades del acceso de la gente a la cultura. Esta falta de información incide profundamente en la falta de claridad con la que se otorgan apoyos a los municipios bajo el nombre de desarrollo municipal, para definir las necesidades culturales que los habitantes requieren se necesita una consulta directa con la población misma.

El énfasis del programa estaba enfocado, con justa razón, en la descentralización ya que la SCJ no cuenta ni con el personal ni con el presupuesto

para operar una intervención semejante hacia los municipios. Fue evidente que el programa mismo no contó con el personal suficiente para hacer frente a la carga administrativa que conllevaba el “simple” otorgamiento de fondos, por lo tanto, dada la capacidad institucional, la estrategia justificaba de modo lógico su operación.

No obstante, quedaron pendientes de esclarecer los fines y los objetivos de la intervención, sobre todo pensados en el sentido de la relación entre el valor intrínseco y el valor instrumental, por lo que no se encontró alguna manera de conocer los impactos en el mediano y largo plazo. Quizá un término mejor para describir el diseño operativo es “programa de acompañamiento a la descentralización cultural, ya que al final los receptores fueron los funcionarios municipales, no tanto la población. Dada la corta duración de las administraciones municipales, el esfuerzo debería asegurar su permanencia, así como procurar un acompañamiento enfocado.

Una cuestión que resultó fundamental en el análisis sobre el diseño de este programa fue que su operación, como canal de financiamiento, limitaba la capacidad de establecer objetivos y estimar logros, por lo que resultaba necesario pensar en estrategias que promovieran un mayor equilibrio entre la creación de capacidades municipales y la obtención de los resultados deseados por la política cultural estatal.

En cuanto a la comparación con experiencias distintas se observó una gran diversidad, destacan las lecciones extranjeras aprendidas con mayor énfasis e intensidad en cuanto al rol detentado por la cultura como motor de desarrollo. Algo que resaltó sin duda fue la existencia de un programa análogo a nivel federal, el cual transfiere directamente a las entidades federativas y a los municipios recursos para la mejora de bienes y servicios culturales, es decir, es una experiencia replicada no solo de este ejercicio a nivel nacional sino de otros casos con esquemas diferentes en contextos similares.

Después de este esfuerzo de evaluación quedó clara la necesidad de un trabajo de tipo colaborativo con la SCJ que no se resumiera a un acto de entrega-recepción de un informe. Sin duda, un esfuerzo dialógico y prospectivo culminaría en resultados más enriquecedores, no sólo para las entidades e intervenciones evaluadas, sino para los equipos de evaluación mismos, quienes forman gracias a la realización de cada experiencia. Dicho enfoque debe desembocar en la mejora de la estrategia construida sobre el diálogo con los funcionarios del programa.

CONCLUSIÓN

Sin duda, el ámbito de la política cultural es un terreno de discursos, se afirma ampliamente que la cultura es algo bueno pero no se especifica claramente el sentido de tal afirmación y, por lo general, se le atribuye un rol instrumental que acaba por restarle especificidad, convirtiéndola en instrumento para que otros fines se realicen. Desde la discusión sobre qué es cultura y cuáles son los aspectos que abarca, comienza la disputa entre distintas nociones que dejan espacio a interpretaciones diversas que no hacen sino dar incertidumbre al evaluador que se interna en el tema.

En el campo cultural predominan las disputas y desacuerdos entre actores de diversa índole, artistas, sociedad, instituciones gubernamentales y no gubernamentales, etc., todos tienen una idea diferente sobre lo que debería ser el valor de la cultura. Es posible que emerjan enfoques que busquen abarcar esta multiplicidad, sin embargo, entender la lógica y coherencia de las acciones requiere de esfuerzos colaborativos en el diseño de la intervención para lidiar con esta complejidad.

En efecto, una de las lecciones más valiosas de esta experiencia fue la necesidad de establecer mecanismos para que el ejercicio de evaluación se constituyera en uno de tipo colaborativo entre los funcionarios y los evaluadores, con el afán de integrar la especificidad de los objetivos culturales en la búsqueda del bienestar de la población y, cuya labor incidiera tanto en la mejora del diseño como en el seguimiento de las intervenciones.

La ausencia de documentos oficiales que establecieran las definiciones y elementos del programa no constituyó un impedimento para evaluar y mejorar los procesos de la intervención y de la dependencia. No cabe duda que la evaluación se enriqueció notablemente al haber recurrido al testimonio de los funcionarios, quienes pudieron dar sentido y contexto al programa. La evaluación se volvió un importante momento de aprendizaje tanto para el evaluador como para el evaluado, fue un momento donde ambos se descubrieron y cuestionaron.

BIBLIOGRAFÍA

- Ander-Egg, E. (1987). *La práctica de la animación sociocultural*. Buenos Aires: ICESA - HVManitas.
- Belfiore, E. (2002). "Art as a means of alleviating social exclusion: does it really work? A critique of instrumental cultural policies and social impact studies in the UK" en *International Journal of Cultural Policy* 8(4). Págs. 91-106.
- Belfiore, E. (2014). "'Impact', 'value' and 'bad economics': Making sense of the problem of value in the arts and humanities" en *Arts and Humanities in Higher Education* 14(4). Págs. 95-110.
- Belfiore, E. y Bennett, O. (2007). "Rethinking the social impacts of the arts" en *International Journal of Cultural Policy* 13(2). Págs. 135-151.
- Blasco, J. (2009). Guía práctica 3. *Evaluación del diseño*, Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Politiques Públiques.
- Galloway, S. (2009). "Theory-based evaluation and the social impact of the arts" en *Cultural Trends* 18(2). Págs. 125-148.
- Gobierno de Jalisco (2014). Evaluación de diseño del programa "Desarrollo cultural en los municipios de Jalisco". México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].
- Hernández, T. (2003). "La investigación y la gestión cultural de las ciudades. Pensar Iberoamérica" en *Revista de Cultura de la OEI* (4). Disponible en: <http://www.oei.es/historico/pensariberoamerica/ri-c04a03.htm> [2018, 23 de mayo].
- Holden, J. y Baltà, J. (2012). "The Public Value of Culture: a literature review" en European Expert Network on Culture (EENC). Paper, enero.
- Lacarrieu, M. (2015). "Gestión Cultural y Espacios Públicos" en Rojas, M. (ed.), *La gestión cultural en 3D. Debates, Disyuntivas y Desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica. Págs. 57-79.
- Lucas, J. M. (2008). *Hétérogénéité, complexité et évaluation en politique artistique et culturelle*. Trabajo presentado en el coloquio organizado por la Fondation Recherche et Education pour l'Enseignement des Malades, Var. Francia.

- Martinell, S. A. (2015). "Cultura y desarrollo: Reflexión sobre las nuevas funciones de las políticas culturales territoriales" en Rojas, M. (ed.), *La gestión cultural en 3D. Debates, Disyuntivas y Desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica. Págs. 33-47.
- O'Brien, D. (2014). "Cultural value, measurement and policy making" en *Arts and Humanities in Higher Education* 14(1). Págs. 79-94.
- van den Hoogen, Q. L. (2014). "New local cultural policy evaluation methods in the Netherlands: status and perspectives" en *International Journal of Cultural Policy* 20(5). Págs. 613-636.
- Yúdice, G. (2002). *El recurso de la cultura*. Barcelona: Gedisa.

La necesidad de evaluar y justificar: el caso del programa ECOS⁷²

Patricia Murrieta Cummings y Leonardo A. Gatica Arreola
Laboratorio de Estudios Económicos y Sociales - Universidad de Guadalajara

INTRODUCCIÓN

Hace 58 años Ronald Coase señaló cómo la elaboración de un juicio y la calificación de alguna controversia entre diferentes partes que conforman una sociedad, basándose simplemente en un código normativo preestablecido en el que no medie un análisis de las diferentes valoraciones de quienes intervienen en el conflicto, puede arribar a decisiones que no son óptimas socialmente debido a pérdidas innecesarias de bienestar. Algo similar puede ocurrir bajo ciertas condiciones en el caso de la evaluación de programas públicos. Si la evaluación se entiende como un mero ejercicio de calificación y juicio a partir de una codificación predeterminada, podemos estar dejando de observar el valor público que un programa provee, y concluir un resultado inadecuado e ineficiente en términos sociales.⁷³

En una evaluación de cualquier tipo se busca contrastar las características, el funcionamiento y los resultados de un programa público con un punto de referencia. Este parámetro se constituye con los resultados deseables, las metas y los objetivos planteados o el funcionamiento que se considera adecuado para resolver el problema público que justifica la existencia del programa. En el caso de las evaluaciones de resultados o de impacto, el contraste se da entre los objetivos o resultados que el programa se propone lograr y aquellos que verdaderamente se han logrado mediante la aplicación del programa. En cualquier caso el punto de referencia debe estar contenido en la estructura documental del mismo.⁷⁴ A partir de estos documentos el evaluador obtiene ese punto de referencia que emplea como norma sobre la cual contrastar y evaluar el programa.

⁷² ECOS: "Sistema Estatal de Ensamblés y Orquestas Comunitarias: ECOS, Música para el Desarrollo".

⁷³ Esta idea es similar a tratar de considerar en un análisis las variables o en el caso de los análisis de programas (program analysis).

⁷⁴ Se le llama estructura documental del programa, a todos los documentos que norman el funcionamiento del programa y le dan forma. Entre éstos están los diagnósticos, las reglas de operación, los lineamientos generales, las planificaciones, organigramas, cronogramas, etc.

Por lo general se puede pensar que la labor del evaluador se limita a analizar el programa y contrastarlo con esos puntos de referencia, para establecer un juicio que califique el funcionamiento, los logros o la pertinencia del programa. En este ensayo se argumenta que la labor del evaluador va más allá de calificar un programa con relación al punto de referencia que pueda dictar su estructura documental. El limitarse a esa tarea puede distorsionar el verdadero objetivo de la evaluación y, en ciertas ocasiones, puede arrojar conclusiones que no son las óptimas para la sociedad desde una perspectiva del valor público de los programas.

La tarea del evaluador es más profunda. Cuando existen documentos que presuponen una estructura del programa que encierra una suposición de teoría causal, la evaluación debe de partir de un análisis de dicha teoría. De rechazarse la teoría de cambio, se hace necesario revisar también la hipótesis que se desprende del planteamiento inicial. Esto lleva a plantear una nueva teoría de cambio fundamentada en la literatura y una nueva hipótesis que se desprenda de ésta. Es decir, esto implica proponer hipótesis alternativas que trascienden la justificación inicial del programa; lo que permite corregir aspectos no observados durante la evaluación de diseño y garantizar una mejor evaluación de impacto en el largo plazo.

Los gobiernos en México y en el mundo en general, operan en contextos donde los programas y las acciones públicas tienen alta longevidad así como inercia de operación y de demanda; lo que genera muchas veces que el proceso de evaluación implique la necesidad de ordenarles, así como de construirles o afinarles una estructura que permita dicha evaluación, al mismo tiempo que sustente de mejor manera su existencia y operación.

Asimismo, en el caso de intervenciones nuevas, el pragmatismo para atender problemas o agendas públicas prioritarias genera la puesta en marcha de programas o acciones con diseños limitados y teorías causales poco sólidas. Estos contextos, ponen en evidencia inconsistencias entre la estructura documental que enmarca los programas y su funcionamiento. En el caso de México, la evaluación de programas públicos se ha vuelto imperante debido, en buena medida, a la demanda ciudadana por frenar el manejo intuitivo, discrecional y clientelar de los programas gubernamentales; así como, a partir de los primeros años de este siglo, en algunos casos, la evaluación ha surgido por iniciativa gubernativas de transparentar y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos.

Cuando surgen estas inconsistencias, una evaluación que únicamente se concentre en calificar el programa a partir de la norma que la estructura documental establece, en ocasiones puede dejar de considerar el valor público que éste provee y llevar a conclusiones que afecten negativamente el bienestar social y el conocimiento público sobre los efectos reales que los programas generan.

Esta situación puede implicar escenarios en los cuales el evaluador enfrenta retos que dificultan y ponen en riesgo la realización de la evaluación, y que aumentan la probabilidad de imputar erróneamente efectos que no corresponden a un programa. La dificultad de quienes operan y diseñan un programa para reconocer una teoría de cambio distinta a la planteada en la estructura documental inicial del programa; la solicitud de una forma de evaluación inadecuada en cuanto a la naturaleza del programa pero que sería consistente con lo que establece su estructura documental; la recopilación de datos para indicadores establecidos en los documentos, aun cuando no son los adecuados para realmente evaluar el verdadero valor público del programa, son algunos de los retos que ponen en riesgo una evaluación y sus resultados.

En esos casos es fácil ceñirse a los términos de referencia para realizar la evaluación aunque no sean los correctos en función de la naturaleza del programa y puedan llevar a conclusiones erróneas. Sin embargo, la finalidad del evaluador es tratar de identificar los efectos y el valor público de un programa, así como el mecanismo que lo genera. Esto implica poner a prueba la hipótesis sobre el cambio que el programa puede generar; incluso, rechazar la estructura causal originalmente considerada por el programa.

Con el fin de clarificar y sustentar los argumentos anteriores, en este ensayo se narra la experiencia de la evaluación al programa “Sistema Estatal de Ensamblés y Orquestas Comunitarias: ECOS, Música para el Desarrollo”⁷⁵ como un ejemplo de la complejidad de valorar un programa con una teoría de cambio débil y con alta demanda social. Se inicia con una descripción general del programa, después con un análisis de las inconsistencias identificadas durante la evaluación externa que fue contratada como parte de la política evaluativa del gobierno estatal, llamada estrategia EVALÚA Jalisco. En el siguiente apartado se presenta el proceso de evaluación y las consecuencias de las distorsiones identificadas, para posteriormente discutir los resultados

⁷⁵ En el documento se utiliza la palabra “ECOS” para abreviar el nombre del programa.

generales de la evaluación. Finalmente se cierra el ensayo con algunas reflexiones a manera de conclusión.

EL PROGRAMA ECOS

ECOS es un programa implementado por la Secretaría de Cultura de Jalisco (SCJ), fue creado y puesto en marcha en el año 2013 al arrancar el periodo de gobierno de la administración estatal 2013-2018. Está compuesto por la oferta de cursos para la enseñanza musical dirigidos a niños y jóvenes, que se imparte en academias distribuidas en diferentes localidades del estado, principalmente fuera de las zonas urbanas. En estas academias que, para el programa, son llamadas núcleos asisten niños a tomar clases de música y conforman ensambles, orquestas o coros.

Estos centros se constituyen mediante convenios con los gobiernos municipales que los demandan o solicitan, quienes se encargan principalmente de proveer los espacios físicos. En los núcleos se imparten clases de música a niños desde seis hasta 16 años. Algunos de éstos fueron creados, y son administrados y sostenidos por la SCJ. Existen otros que fueron constituidos por diferentes tipos de asociaciones que se encargan de su operación, para éstos el programa ofrece apoyo financiero que coadyuva a su funcionamiento. A los primeros se les denominan “núcleos de creación”, y hasta principios de 2017 había 29, mientras que a los segundos se les ha llamado “núcleos de adopción” y para esa misma fecha se tenían registrados 18.

El número total de niños registrados en el programa para inicios de 2017 fue de 3,250, distribuidos en 45 localidades, incluyendo tres de ellas en municipios de la ZMG. 35 núcleos, el 74.5% del total, se localizaron en comunidades de menos de 50 mil habitantes (ver tabla 1). Cuando se observa por separado esta tendencia, tanto en la distribución de los núcleos de adopción como en los de creación, se mantiene; es decir, tanto los núcleos promovidos por las organizaciones de la sociedad civil como los constituidos por el gobierno se concentraron más en localidades pequeñas.

El programa ECOS constituyó el 79% de los nuevos núcleos en municipios de menos de 50 mil habitantes, y más de la cuarta parte de los núcleos creados, el 45%, se localizó en municipios de menos de 15 mil personas.

Tabla 1. Distribución de los núcleos por tamaño de la localidad donde se encuentran (número de núcleos y porcentaje con respecto a su clasificación)

	Tamaño de población de la localidad donde se ubican					Total de núcleos
	menos de 15,000	15,000 -50,000	50,001 -150,000	150,001 -500,000	más de 500,000	
Número de núcleos de adopción	8 (44.44%)	4 (22.22%)	2 (11.11%)	2 (11.11%)	2 (11.11%)	18 (100%)
Número de núcleos de creación	13 (44.83%)	10 (34.48%)	3 (10.34%)	1 (3.45%)	2 (6.90%)	19 (100%)
Número total de núcleos	21 (44.68%)	14 (29.79%)	5 (10.64%)	3 (6.38%)	4 (8.51%)	47 (100%)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del programa en diciembre de 2016 y del Catálogo de Localidades del Sistema de Apoyo para la Planeación del PDZP.

Estos datos reflejan cómo el programa ECOS tendió a reducir, al menos una parte, la falta de oferta de la enseñanza musical en particular, y de actividades culturales y artísticas en lo general, que hay en las comunidades y localidades de zonas urbanas. Dado que la creación de los núcleos respondió a las solicitudes expresas de los gobiernos municipales, se esperaría que la probabilidad de solicitar la apertura de un núcleo aumente en lugares donde no existe este tipo de oferta educativa o donde es reducida. El resultado es que el programa proveyó enseñanza musical para la población de estos lugares que, de otra forma, no tendría oportunidad de acceder a este tipo de actividades.

En términos de población directamente beneficiada, el 80% del total de estudiantes beneficiados se encontró en municipios de menos de 50 mil habitantes, mientras que únicamente el 20% se localizó en la ZMG y en ciudades de más de 150 mil personas (ver tabla 2). Así, prácticamente el 80% de los niños inscritos en el programa, tendrían muy pocas oportunidades de acceder a este tipo de actividades y al aprendizaje de la música sin la existencia del programa ECOS, ya que es muy probable que la oferta de este tipo de actividades dentro de sus localidades fuera escasa o nula.

Tabla 2. Total de alumnos en el programa por tamaño de la localidad donde se encuentran

	Tamaño de las localidades (número de habitantes)					Total
	menos de 15,000	15,000 -50,000	50,001 -150,000	150,001 -500,000	más de 500,000	
Número de alumnos	1,266	1,247	232	254	143	3,142
Porcentaje de alumnos	40.29%	39.69%	7.38%	8.08%	4.55%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del programa en diciembre de 2016 y del Catálogo de Localidades del Sistema de Apoyo para la Planeación del PDZP.

El programa se concentró en municipios de baja y muy baja marginación; de los 48 núcleos, el 70% (34) se encontró en municipios con estas características. No obstante, hay que considerar que, aun cuando los núcleos se localizaron en municipios de baja marginación, muchos se concentraron en zonas marginadas, como es el caso de los núcleos que se encuentran en la ZMG.

Aun así, es claro que ha sido el gobierno estatal, mediante la creación de núcleos y a diferencia de las ONG, quien ha impulsado la oferta de este tipo de actividades en los municipios de media, alta y muy alta marginación (ver tabla 3).

Si bien es gracias al programa que existe una oferta de estas actividades en localidades con niveles de marginación considerables, existe sólo un núcleo en un municipio de muy alta marginación (es el caso de Mezquitic); no obstante, la localidad en donde se encuentra el núcleo tiene un grado de marginación bajo. Del mismo modo, sólo hay un caso para un municipio de alta marginación: Cuautitlán⁷⁶; ambos núcleos fueron creados mediante el programa. En general los núcleos están ubicados en las localidades de menor marginación del municipio.

Para el caso de localidades con marginación media, los núcleos de adopción únicamente eran tres, mientras que los que se han creado por parte del programa, son dos. Sin embargo, al observar el número de alumnos, de los 3,113 estudiantes el 89% (2,772) se encontraron en localidades de baja y muy baja marginación, y el programa atendió únicamente a 45 niños (1.45% del

⁷⁶Es importante subrayar que aun cuando el municipio es considerado con un grado alto de marginación la localidad en donde se localiza el núcleo es considerada con un grado de marginación medio.

total) en localidades de alta y muy alta marginación. Así, en términos de niveles de marginación, el programa no se concentró en las localidades con mayores carencias y con niveles altos de marginación.

Tabla 3. Número de núcleos y de alumnos inscritos en el programa, por niveles de marginación de las localidades donde se localizan y habitan

Nivel de marginación	Número de núcleos			Número de alumnos		
	Adopción	Creación	Total	Adopción	Creación	Total
Muy Alta y Alta	0	2	2	0	45	45
Media	3	2	5	176	120	296
Baja	13	22	35	1,179	1,335	2,514
Muy Baja	2	3	5	100	158	258
Total	18	29	47	1,455	1,658	3,113

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del programa en diciembre de 2016 y del Catálogo de Localidades del Sistema de Apoyo para la Planeación del PDZP.

El programa inició en 2013 como continuidad y expansión de un programa municipal del gobierno local de Guadalajara. Los primeros núcleos de adopción se consolidaron al año siguiente y fue en 2016 cuando se tuvo el mayor crecimiento con la creación de 15 núcleos y la adopción de seis (ver tabla 4).

Tabla 4. Número de núcleos incorporados y creados en el programa ECOS, 2013 - 2017

Año	Núcleos de creación	Núcleos de adopción
2013	3	0
2014	8	6
2015	4	5
2016	14	6
2017	0	1
Total	29	18

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del programa en diciembre de 2016.

El programa creció en cuatro años de tal forma que, de aproximadamente 150 niños inscritos en 2013, para 2017 se atendió aproximadamente a 3,100 niños más. Frente a esta importante expansión del programa, dada su presencia en la tercera parte del total de los municipios del estado, y debido a que el mismo fue creado al inicio de una administración y logró permanecer de

manera continua durante todo el sexenio, para el gobierno estatal ECOS se convirtió en un programa prioritario.

Por otro lado, la Subseplan identificó el programa ECOS como uno de los programas que estaban listos para ser evaluados a nivel de resultados. El crecimiento del programa se dio a la par de un proceso de evaluación continua que permitió que para 2016 fuera uno de los pocos programas con evaluaciones de diseño y de procesos. Se pensó que, por su naturaleza y la estructura operativa y documental, en particular las reglas de operación de finales de 2016, existía la información suficiente para poder implementar una evaluación de resultados y, en caso dado, hasta de impacto.⁷⁷

Para quienes operaban el programa, la evaluación significaba la oportunidad de observar resultados favorables que permitieran mostrar resultados positivos de la administración en curso, así como la posibilidad de obtener evidencia que permitiera sustentar mucho mejor el programa. Era un programa que por diversos motivos, todos ellos válidos, se quería evaluar.

LA NECESIDAD DE SUSTENTAR Y EVALUAR CON BASE EN UN PROBLEMA PÚBLICO QUE NO SE CONSIDERA PRIORITARIO

Los procesos de evaluación de programas públicos han cobrado cada vez más importancia y su práctica se ha ido incrementando dentro del país. Esto ha sido, en buena medida, el resultado de la exigencia ciudadana por transparentar el uso de los recursos públicos y de una aplicación apropiada y eficiente de los mismos.

La inclusión de la evaluación de los programas públicos dentro de la agenda de gobierno se dio inicialmente a nivel del gobierno federal hace ya varias décadas. De manera incipiente y con una estructura metodológica, no necesariamente bien consolidada, las primeras evaluaciones se dieron hacia fines de los años setenta. Fue hasta finales del siglo XX que se llevaron a cabo evaluaciones con una mayor rigurosidad para medir los impactos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), y fue ya en este siglo que la evaluación se formalizó como una parte integral de los procesos de gasto y planeación gubernamental al promulgarse la Ley General de Desarrollo Social.⁷⁸ La ley estableció la obligatoriedad de evaluar, de manera sistemática y

⁷⁷ Entre los funcionarios de alto nivel, quienes impulsaron la evaluación del programa, se pensaba que existía un levantamiento de información adecuado y suficiente para poder llevar a cabo una evaluación de resultados.

⁷⁸ *Cfr.* Congreso de la Unión (2004).

por organismos externos, los programas destinados al desarrollo social financiados con recursos públicos.

La aprobación de la Ley General de Desarrollo Social y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) dieron paso a una visión de la evaluación de la política pública enfocada en los resultados; lo cual promovió la reestructuración de los programas sociales para fundamentarlos en la solución de problemas públicos concretos y bien delimitados, y con una teoría clara sobre el mecanismo mediante el cual se espera que un programa disminuya o resuelva el problema. Esto permitió definir los objetivos y resultados esperados, observables y medibles, lo cual hizo factible evaluar la eficacia y la eficiencia de los programas en función de los resultados y los impactos obtenidos.

El impulso que se dio inicialmente a nivel federal trascendió poco a poco hacia el nivel estatal. Jalisco ha sido uno de los casos destacados donde el gobierno del estado consolidó una práctica constante para el ordenamiento, mejoramiento y evaluación de sus programas públicos. A partir de 2013 para darle orden a los programas públicos ya existentes y mejorar su eficiencia y calidad, se promovió la revisión y reconfiguración de la estructura documental; que es donde se justifican y dan forma los mismos.⁷⁹ La estrategia para el ordenamiento de los programas y acciones de gobierno, en primer lugar buscó que todos los programas y acciones existentes contaran con reglas de operación y protocolos definidos. En segundo término, se ha trabajado para que estas reglas tengan la calidad necesaria para un buen funcionamiento de los programas.⁸⁰

Frente a esta política de ordenamiento, las diferentes dependencias del gobierno del estado de Jalisco construyeron y mejoraron las ROP de sus

⁷⁹ El Gobierno de Jalisco, a través de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, implementó el Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos (SIMAPP). En este sistema la administración estatal presenta los resultados a los diferentes tipos de evaluaciones (diseño, reglas de operación, consistencia, procesos, implementación y resultados) que realiza año con año; en el caso de las reglas de operación se realiza, sistemáticamente y de forma anual, una evaluación de las reglas de todos los programas registrados en cada año. Disponible en: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos> [2018, 25 de mayo].

⁸⁰ Cfr. las guías para la elaboración de las ROP (Gobierno de Jalisco, 2017) y los resultados a las evaluaciones de las mismas disponibles en la página oficial de MIDE Jalisco: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio> [2018, 24 de mayo].

programas; esto, por supuesto, fue un resultado deseable. No obstante, esto también pudo producir incentivos perversos debido a la presión por el cumplimiento del requerimiento institucional que, no necesariamente, se reflejó en una mejora en el funcionamiento de los programas. La premura por ordenar las ROP y otros documentos que le daban definición a los programas públicos para obtener un buen resultado en el proceso de evaluación provocó, en ocasiones, que la elaboración de estos documentos se desasociara del diseño integral del programa, de su operación y de su funcionamiento.

Esto ocurre, principalmente, cuando los gobiernos operan programas longevos con altos niveles de inercia o implementan acciones y programas de manera precipitada, o a partir de ocurrencias y sin que medie un diseño previo. Al momento de tratar de darle orden a estos programas y acciones es muy complicado evitar que salten las contradicciones e inconsistencias. Por supuesto, en la gran mayoría de estos casos no existe una teoría fundamentada que medie entre las acciones que el gobierno emprende y los resultados que se pretenden alcanzar. Este vacío de un mecanismo causal o una teoría que respalde las acciones que se llevan a cabo, deriva fácilmente en justificaciones y diseños incorrectos.

Entre un programa o acción y un resultado median infinidad de factores, si no se tiene una teoría bien fundamentada que explique el mecanismo causal entre la acción y el resultado, no es posible determinar el efecto de las acciones. La posibilidad de evaluar correctamente depende de ello.⁸¹

Tanto a nivel federal como en el caso del estado de Jalisco, el esfuerzo que se ha realizado por ordenar los programas públicos llevó a la elaboración de guías para el diseño y elaboración de los programas y de su soporte documental. A nivel federal, el Coneval presentó una serie de guías para el diseño de los programas públicos, esta estrategia se replicó en los gobiernos estatales; en el caso de Jalisco, se dio a través de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del gobierno del estado y su estrategia EVALÚA Jalisco.⁸²

⁸¹ Aun cuando se sabe que existen una serie de factores y variables latentes que determinan el resultado final, y que no necesariamente están contempladas en el mecanismo causal que sustenta las características de la intervención, es esencial contar con un fundamento teórico sobre el cual se puedan establecer los efectos esperados de las acciones del programa.

⁸² *Cfr.* Sitio web de la Sepaf con el catálogo de las guías para elaborar las ROP creadas en la administración estatal 2013-2018, disponible en: <https://sepaf.jalisco.gob.mx/gestion-estrategica/evaluacion/reglas-de-operacion> [2018, 23 de mayo].

Una forma sencilla de orientar la reflexión sobre la pertinencia de un programa, sus objetivos y la forma en cómo debe operar y funcionar, es plantear y objetivar el punto de partida del problema público que se requiere resolver. De esta forma, las guías para la elaboración de ROP son enfáticas en la necesidad de identificar un problema público que le dé sentido a los programas. Sin embargo, pueden existir diferentes interpretaciones de lo que es un problema público.

Esto puede llevar a que por ejemplo, una oferta insuficiente o inexistente de bienes o servicios que no se consideran imprescindibles sea rechazada como un problema; más aún, cuando estos bienes son de tipo privado y tienen una valoración muy heterogénea entre la población.⁸³ Un ejemplo de esto es la oferta de actividades culturales, cuya ausencia es fácilmente no reconocible como problema público (ni por la sociedad ni por el gobierno) y, por lo tanto, su justificación desde una perspectiva de solución de problemas públicos se vuelve complicada; el programa ECOS es uno de estos casos: la falta de acceso a clases de música es difícilmente considerado como un problema público.

En una situación de ese tipo, el afán por sustentar la pertinencia de estos programas, a partir de la perspectiva del problema público, puede llevar a problematizaciones ajenas a los objetivos reales de los programas, a la forma en como están organizados y al valor público que proveen. Es decir, a una problematización que no permita plantear la falta de acceso a la cultura como un problema y que en su lugar tenga que justificar la existencia del programa en cosas como por ejemplo la violencia, el rezago educativo o el desarrollo cognitivo cuando la teoría no explica la relación causal entre la necesidad y el resultado que se va a obtener.

Esta necesidad de justificar un servicio como carencia o problema público produce inconsistencias entre la justificación y los objetivos que las ROP presentan, y la manera en como realmente funcionan los programas, así como con los principales resultados que producen; estas incoherencias pueden dificultar los procesos de evaluación.

⁸³ El concepto de bien privado al que se refiere aquí, es en términos de la posibilidad de excluir su consumo y de la rivalidad en su consumo. En el caso de los bienes y servicios culturales, por lo general son susceptibles a la exclusión y su consumo puede o no ser rival; en cualquier caso no implicarían una falla de mercado que pudiera justificar una intervención gubernamental para resolverlo.

Como ya se ha mencionado, ECOS fue un programa que se implementó originalmente a nivel municipal y que, al cambiar el gobierno en 2013, se convirtió en un programa estatal. Los primeros núcleos creados en el programa municipal original no dejaron de operar, por lo que la revisión de su diseño y la reestructuración de las ROP como programa estatal, se dio tiempo después de que el programa ya operaba como tal.

La lectura del programa, a lo largo de su evaluación, concluye que los problemas que se delinearon en los párrafos anteriores estuvieron presentes en su conformación e hicieron complejo el proceso de evaluación más allá de las dificultades técnicas que también se presentaron.

En el siguiente apartado, se analizan las inconsistencias del programa para narrar los efectos que se obtuvieron en el proceso de evaluación, principalmente en la dificultad para acordar los criterios de evaluación entre las partes involucradas (el ente evaluado, los responsables del proceso institucional y el equipo evaluador).

ECOS: OBJETIVOS, JUSTIFICACIÓN Y CONSECUENCIAS

Dentro de los programas del Gobierno de Jalisco 2013-2018, el caso ECOS tuvo un interés especial. Si se considera que fue impulsado desde el inicio de la administración y que, en el momento de su evaluación, llevaba ya cuatro años de operación, el ejercicio de evaluación esperaba contar con los insumos suficientes para llevar a cabo una evaluación de resultados e incluso de impacto, ya que es uno de los. Más aún, ECOS fue de los pocos programas estatales que cumplieron con una secuencia de evaluación externa que abarcó evaluación de diseño, procesos y elaboración de diagnóstico. Se trataba de una oportunidad para realizar una de las pocas evaluaciones de este tipo que se hubieran hecho en el país, más aun tratándose de una evaluación a nivel estatal. Así, se solicitó una evaluación de resultados del programa ECOS, como cualquier ejercicio de este tipo el punto de referencia lo debía constituir el conjunto de objetivos que el programa se planteaba en sus documentos de referencia.

LA FALTA DE CONSISTENCIA DOCUMENTAL

De acuerdo con las ROP publicadas para el año 2016 del programa ECOS, “parte de la problemática que atiende el Programa Estatal de Ensamblados y

Orquestas Comunitarias: ECOS música para el desarrollo es el aumento de la deserción escolar así como el bajo rendimiento académico de los niños y jóvenes de la entidad, sobre todo en los municipios de alta marginación” (Congreso del Estado de Jalisco, 2016:6).

Así, el problema público que el programa atiende, o al menos una parte de este, es el aumento en la deserción escolar y el bajo rendimiento académico.⁸⁴ Los objetivos del programa tendrían entonces que tener una relación clara con estos problemas.

Los objetivos específicos que se presentaron en las ROP ⁸⁵ plantearon que el programa busca “apoyar al desarrollo integral” de niños y jóvenes, así como “contribuir a mejorar la calidad de vida y de oportunidades de bienestar” para los niños en municipios, localidades y zonas con problemas de violencia, deserción escolar y bajo rendimiento académico, a través del aprendizaje de la música.

No existe en las ROP, ni en algún otro documento referente al programa, alguna referencia que clarifique o concretice los conceptos de “desarrollo integral”, “calidad de vida” y “oportunidad de bienestar”, por lo que no queda clara la relación entre los objetivos, la enseñanza musical y la solución o disminución del problema público referido. La vaguedad de estos objetivos, que se plantearon como particulares, no permite tener un esbozo de la teoría de cambio o mecanismo causal que se pensaba detonar con la intervención.

Tampoco se plantearon otros objetivos intermedios que pudieran incidir en el mejoramiento del aprovechamiento académico y en la permanencia de los niños en la escuela. Esto debilitó la consistencia que el programa debería tener entre los objetivos que plantearon sus ROP y el problema público que lo fundamentaba.

Dado que los objetivos de las ROP no fueron claros, no fue posible utilizarlos para establecer los parámetros sobre los que se debería evaluar los resultados del programa. La alternativa fue tomar lo planteado en el problema público a resolver.

Se tuvo acceso a un segundo documento, los “Lineamientos Generales del Sistema de Ensamble y Orquestas Comunitarias: ECOS Música para el

⁸⁴ La otra parte del problema público que atiende el programa, no aparece especificada en el resto del documento.

⁸⁵ Cfr. Congreso del Estado de Jalisco (2016).

Desarrollo”,⁸⁶ en el que se encontraron objetivos específicos más concretos; en este documento se plantearon los siguientes objetivos:

- a) Reducir la deserción escolar de niños y jóvenes entre 6 y 14 años que forman parte del programa.
- b) Mejorar el aprovechamiento escolar de niños y jóvenes entre 6 y 14 años que forman parte del programa.
- c) Difundir y preservar la música de Jalisco y del mundo en sus diferentes estilos y tradiciones.
- d) Reducir la incidencia en el involucramiento en prácticas nocivas de niños y jóvenes entre 6 y 14 años que forman parte del programa”
Gobierno de Jalisco (2014c).

En este caso, los objetivos incluyeron, explícitamente, la disminución de la deserción y la mejora del rendimiento académico, los cuales son parte específica del problema público planteado.

El problema de estos objetivos es que, dada la ausencia de alguna explicación sobre algún mecanismo causal o teoría de cambio que ligue las acciones con el posible cumplimiento de metas, las acciones y la operación del programa no tienen componentes consistentes con los mismos. La selección de los lugares y los participantes, por ejemplo, no considera en ningún momento criterios de abandono escolar o de bajo rendimiento académico, al igual que no se tienen en cuenta los niveles de marginación o violencia. El seguimiento de los participantes tampoco contiene datos sobre estos temas. De igual forma, no existe ningún componente más que la impartición de clases de música, que pudiera estar enfocado más específicamente con esas problemáticas.

Dado lo anterior, no queda claro si el programa verdaderamente busca disminuir la deserción escolar y el bajo rendimiento académico, o si estos objetivos se plantearon en las ROP como parte del problema público con el fin de darle sustento a un programa que ya existía y se encontraba operando. Independientemente de lo anterior, de considerarse estos objetivos como parámetros para evaluar los resultados del programa, la evaluación difícilmente hubiera podido capturar algún efecto debido a las inconsistencias.

Otro objetivo específico planteado en las ROP es el desarrollo de “habilidades lógico-Intelectuales y humanas, que incidan favorablemente en una mejor

⁸⁶ Gobierno de Jalisco (2014c).

socialización e integración social a nivel grupal y comunitario” de los niños, así como el fortalecimiento del blindaje social contra actividades delictivas, de violencia en general y de violencia de género (Congreso del Estado de Jalisco, 2016:9).

Si bien no es claro cómo objetivar las “habilidades lógico-intelectuales y humanas”, se entiende que el programa busca desarrollar en los niños habilidades sociales que los lleven a tener una mejor convivencia con las demás personas. La SCJ retoma este objetivo y lo clarifica al plantear como teoría de cambio lo siguiente:

“Al instalar o adoptar núcleos comunitarios de enseñanza musical en delegaciones y colonias marginadas de Jalisco, los menores pueden desarrollar habilidades musicales. A través del proceso de aprendizaje desarrollan habilidades sociales y cognitivas que permiten que tanto ellos como sus familias y la comunidad en general, se vean involucrados en una sinergia positiva que favorece el desarrollo de capacidades y habilidades personales que favorece la reconstrucción del tejido social y el acompañamiento integral de los niños y jóvenes jaliscienses” (Secretaría de Cultura de Jalisco, 2016).

Es decir, que se considera como resultado principal del programa, el desarrollo cognitivo y de habilidades sociales, que se desprende de la enseñanza musical.⁸⁷ Esto puede interpretarse, entre otras cosas, como el desarrollo de una mayor tolerancia y respeto para los demás y mayor capacidad para manejar los conflictos y buscar soluciones pacíficas, por lo que el equipo evaluador consideró que éste podría ser un punto de referencia para la evaluación del programa.

Es muy importante destacar que, en ninguna parte de los documentos se considera el aprendizaje y la práctica de la música por parte de los niños como un objetivo en sí; todo el discurso del programa considera el aprendizaje musical como un mero instrumento, para lograr otro tipo de objetivos relacionados con capital y tejido social, reducción de la violencia y deserción escolar o rendimiento académico.

Llama la atención que la expresión artística, el fomento a la creatividad o el desarrollo cultural, son elementos que nunca se mencionan como parte de los objetivos de este programa; aun cuando la única forma en cómo se articularon

⁸⁷ Independientemente de que en los documentos del programa se consideraran otros objetivos y posibles resultados, un mayor desarrollo cognitivo es lo que se planteó como objetivo inicial del programa para ser evaluado Cfr. Gobierno de Jalisco (2014b).

con el Plan Estatal de Desarrollo (PED) haya sido insertándolos en el objetivo de garantizar el acceso a la cultura.⁸⁸

Así, entre los puntos que quedaron claros al analizar la estructura documental del programa es que éste debería de operar prioritariamente en zonas de mediana a muy alta marginación, con el objetivo de desarrollar habilidades sociales en los niños y una mayor capacidad cognitiva.⁸⁹

Entre los logros pretendidos con la implantación del programa estaban: se esperaba que el desarrollo de habilidades sociales produjera efectos positivos sobre la convivencia; igualmente, se esperaba que este desarrollo de habilidades sociales, el aprendizaje de la música y la participación en los ensambles, orquestas o coros disminuyera la proclividad y la participación de los niños en actividades delictivas y violentas.

Lo que no quedó claro, en cuanto a los objetivos, es si el programa se diseñó para disminuir la deserción escolar y aumentar el rendimiento académico entre los participantes -aunque se haya señalado en la estructura documental-.

LA FALTA DE UNA TEORÍA DE CAMBIO BIEN FUNDAMENTADA

Si se considera el mejoramiento del rendimiento académico y la disminución de la deserción escolar como parte de los objetivos, tendría que existir una teoría de cambio que plantee el mecanismo causal entre la instrucción musical y los objetivos anteriores. En las ROP del programa se plantea que:

“La música es un lenguaje abstracto. Su aprendizaje y ejecución conlleva procesos cognitivos específicos que incrementan las capacidades intelectuales y conductuales de quienes la practican. Los niños y adolescentes que estudian música y aprenden a tocar algún instrumento elevan muy rápidamente su rendimiento escolar, condición que les permite aumentar las probabilidades (sic) de permanencia en la escuela” (Congreso del Estado de Jalisco, 2016:4).

Esta afirmación establece que el solo hecho de estudiar y practicar música aumentaría el rendimiento escolar y disminuiría la probabilidad de deserción. No obstante, no se menciona ninguna referencia o teoría que respalde esta relación causal, de hecho, en la literatura no existe un consenso sobre este tipo de relación.

⁸⁸ *Cfr.* Objetivo de desarrollo número 25 del PED (Gobierno de Jalisco, 2013).

⁸⁹ Cabe aclarar que es diferente generar un mayor desarrollo cognitivo a disminuir el bajo rendimiento escolar, como ya se ha mencionado que se plantea en otras partes de la estructura documental del programa.

Algunos estudios demuestran que una exposición prolongada al aprendizaje de la música puede generar una reorganización de la corteza cerebral, lo que da lugar a cambios permanentes en la forma de procesar la información (Hallam, 2010); las modificaciones que se generan en el cerebro, a partir de dicho aprendizaje, ocurren de manera paulatina, siendo algunas más largas que otras; dependiendo del estímulo y de la forma de aprendizaje, estos cambios se dan en el largo o corto plazo (Pantev *et ál.*, 2003). La edad de exposición a la música también influye en el proceso de aprendizaje, los efectos a temprana edad son más fuertes y permanentes que aquellos que se dan en edades avanzadas (Schlaug *et ál.*, 1995). No obstante, contrariamente a lo que se plantea en las ROP, los cambios sustanciales en habilidades cognitivas y sociales requieren de un proceso largo y están sujetos al proceso de aprendizaje.

Este efecto también depende del tipo de música aprendida; la música clásica tiene un efecto diferente a otras formas musicales, en gran medida esto tiene que ver con el instrumento que se toca y con la habilidad que se desarrolla para tocarlo (Hallam, 2010; Munte *et ál.*, 2003).

Simplificando, el desarrollo cognitivo y las habilidades sociales van a depender del tipo de música que se esté aprendiendo y de la duración del proceso. Por lo que no se puede pensar que es el mismo impacto para todas las personas, es diferente el efecto que se produce para alguien que participa en una orquesta, que para alguien que aprende a tocar un instrumento o que canta; no se puede comparar el acercamiento a la música, a través de los núcleos ECOS, de alguien que no sabía de música, de alguien que aprendió antes de formar parte del programa.

Independientemente de los tipos de efectos que puede tener el aprendizaje musical y el tiempo que tarda en tener efectos, efectivamente existe un consenso en que esta actividad sí incide en el desarrollo cognitivo. Sin embargo, el desarrollo cognitivo no necesariamente se refleja en el desempeño académico; es en ese punto en donde no existe un acuerdo sobre los efectos del aprendizaje musical.

Respecto de los efectos que la música produce en el desempeño académico, los resultados que la literatura reporta indican que, aunque existen grandes beneficios para quienes aprenden y practican música, el participar en actividades musicales no implica, necesariamente, la mejora de los resultados escolares (Hodges *et ál.*, 2005). Del mismo modo, la música no tiene, de modo

necesario, efectos sobre el desarrollo cognitivo para las matemáticas, la lectura y la escritura, aunque sí puede tenerlo para el desarrollo de la habilidad espacial (Costa-Giomi, 1999). Además, los programas de este tipo que han tenido impactos en variables como la deserción y las conductas delictivas, tienen otros componentes que refuerzan el desarrollo cognitivo conductual (Cook et ál., 2014). En resumen, no existe un consenso sobre algún fundamento teórico claro que pudiera explicar un impacto positivo y casi inmediato del programa ECOS sobre el desempeño escolar y, en particular, sobre las calificaciones de los niños.

Esto, además de generar problemas importantes para la evaluación en materia de validez externa (Gertler et ál., 2014; Gerber y Green, 2012; Glennester y Takavarasha, 2013) da lugar a la identificación de impactos esperados distintos entre la teoría y los que se desprenden de los objetivos y resultados del programa.

LA FALTA DE CONSISTENCIA CON LA OPERACIÓN

Las inconsistencias se profundizaron al revisar en la implementación del programa. Como ya se mencionó, la gran mayoría de los núcleos están en municipios de baja y muy baja marginación; pero lo que es más importante, la apertura de un nuevo núcleo se determina a partir de la solicitud de los gobiernos municipales y no por una priorización de las zonas en términos de niveles de marginación, deserción escolar, rendimiento académico o violencia social. Tampoco se encontró algún mecanismo que buscara atraer a los niños con mayor riesgo de abandonar la escuela, con menor rendimiento académico o con algún comportamiento violento. La inscripción al programa es mediante convocatorias abiertas, lo que hace que los niños inscritos y sus familias se autoseleccionen; por lo que en general se trata de menores sin problemas académicos graves y con baja probabilidad de deserción escolar. Además de esto, como ya se mencionó, el programa no cuenta con algún elemento que complemente la instrucción musical y que esté dirigido a resolver o disminuir este tipo de problemas.

En suma el diseño real y el funcionamiento de ECOS correspondieron al de un programa convencional de enseñanza musical, en el que se buscó integrar ensambles y orquestas. Esto, por supuesto, no significa que el aprendizaje de la música no tenga impactos en el desarrollo cognitivo y las habilidades sociales de los niños. Sin embargo, lo que no fue claro es que un programa

con estas características pudiera producir resultados directos sobre la permanencia escolar, la disminución de la violencia o el rendimiento académico de los niños.

Dado que no se menciona en los documentos institucionales la falta de oferta o acceso a actividades culturales en los municipios y comunidades del estado como un problema, o se hace referencia al valor público de proveer oportunidades para el aprendizaje y la práctica musical que los niños no tendrían en ausencia del programa, se puede descartar que éstos hayan sido considerados como motivos suficientes para la creación del programa. Es muy probable que se buscaran otras justificaciones para constituir un “verdadero” problema público; esto para proponer los actuales objetivos, aunque no fueran del todo consistentes con la forma en cómo funciona el programa, y sin que se tuviera claridad en la relación entre el mecanismo causal que hay entre los resultados planteados y la práctica musical.

Estas inconsistencias del programa probablemente son consecuencia de la búsqueda de sustento desde la perspectiva de la atención a problemáticas públicas, y resultado de la urgencia por el ordenamiento de los programas siguiendo los lineamientos que marcan las guías para su diseño y la elaboración de sus ROP.⁹⁰

Así, la evaluación se encontró con un programa cuyo funcionamiento no correspondía del todo con sus objetivos y su justificación; que adolecía de una teoría de cambio fundamentada que sustentara la relación entre su estructura y los resultados que se esperaban obtener, de acuerdo con parte de los objetivos planteados y el problema público en el que se justificaba. Esto se convirtió en un problema para la evaluación, ya que los objetivos planteados en los documentos no eran un buen referente para evaluar el programa ECOS. Parecía que las inconsistencias observadas sesgarían la evaluación hacia un resultado no favorable, probablemente espurio, pero indudablemente poco asertivo e incorrectamente fundamentado. Esto se agravó al solicitarse expresamente una evaluación que midiera el efecto del programa sobre las calificaciones escolares obtenidas por los niños, bajo la idea de que un resultado positivo en este sentido terminaría por darle una justificación sólida al programa y lo convertiría en un activo político importante.

⁹⁰ Como se mencionó, las guías para la elaboración de reglas de operación, tanto del Coneval como de la Subseplan, son enfáticas en la necesidad de identificar problemas públicos que le den sentido a los programas.

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN LAS CALIFICACIONES Y LAS ALTERNATIVAS PROPUESTAS

Los términos de referencia que se habían establecido para la evaluación indicaban que se tenía que analizar el efecto del programa sobre las calificaciones de los niños participantes. Frente a la lectura inicial del programa donde se percibió la ausencia de una teoría de cambio fundamentada y la existencia de inconsistencias, se determinó que era poco probable encontrar un efecto directo de la formación musical sobre las calificaciones de los niños.⁹¹

Al hacer una revisión de la literatura relacionada, se confirmó que era difícil que se lograra identificar el impacto buscado, debido a que las calificaciones y su variación no son un buen indicador del desarrollo de la capacidad cognitiva de los niños; ya que están determinadas por una diversidad de variables (Craig, 2009; Hoffman, 1996; Kail y Cavanaugh, 2011) a las que resulta muy complejo controlar (Rogoff, Gauvain y Ellis, 1984, citado en Hoffman, 1996).

Más aún, los elementos que se tenían para llevar a cabo el análisis eran insuficientes. El mayor problema es que no existían datos de línea base ni se tenía un grupo de control. Frente a este panorama, el equipo evaluador planteó a la parte contratante que la forma para evaluar el programa era errónea y los resultados, aun cuando no se tuvieran problemas con los datos, llevarían a conclusiones equivocadas.

Esto llevó a plantear alternativas para que el proceso de evaluación no se enfocara sólo en las calificaciones de los niños, sino en el efecto que la asistencia al programa podría tener sobre las habilidades sociales y el reforzamiento de la autoestima. No obstante, tanto la parte evaluada como la contratante fueron insistentes en que se enfocara el análisis de los efectos sobre las calificaciones, y mostraron reticencia sobre las alternativas propuestas.

Finalmente se resolvió que se llevarían a cabo tanto la evaluación de los efectos sobre las calificaciones, como las alternativas propuestas.

Para realizar la evaluación del impacto en las calificaciones, se contó con los datos de los 1,183 niños participantes del programa. No se contó con calificaciones de algún grupo de control y no fue posible obtener esta información para niños que no estuvieran dentro del programa.

Para solventar este problema, se construyó un grupo de control a partir de los registros con los que se contaba. Los 1,183 registros contenían

⁹¹ Cfr. Gobierno de Jalisco (2014a).

calificaciones para cada niño a partir del ciclo escolar 2012-2013 hasta los primeros meses del ciclo 2016-2017, independientemente de la fecha en que cada niño ingresó al programa. Dado que se tenía la información de los niños que participaban por primera vez a partir del ciclo 2016-2017, los datos de este grupo incluían calificaciones de cuatro años durante los cuales todavía no participaban en el programa, ya que al momento de iniciar la evaluación acababan de ingresar en el programa ECOS.

Así, se definió como “grupo de tratamiento” a todos aquellos estudiantes que fueron inscritos en el programa durante cualquier fecha correspondiente a los ciclos escolares 2012-2013 al 2015-2016; y como “grupo de control” a aquellos estudiantes que se inscribieron durante el ciclo 2016-2017. Del total de registros, 894 fueron etiquetados como “grupo de tratamiento”, mientras que 280 como “grupo de control”.

Se hicieron análisis de diferencias en diferencias para diferentes especificaciones de modelos, controlando por distintas variables. Las variables de control que se utilizaron fueron:

1. La edad de los niños en años (edad).
2. El sexo de los niños (sexo):
$$sexo = \begin{cases} 0 & \text{si es niño} \\ 1 & \text{si es niña} \end{cases}$$
3. El número de meses participando en el programa (meses).
4. El cambio en el nivel educativo durante la permanencia del niño en el programa (mismo nivel):
$$mismo\ nivel = \begin{cases} 0 & \text{si todo el periodo de participación estuvo en primaria} \\ 1 & \text{si en algún momento del periodo pasó de primaria a secundaria} \end{cases}$$
5. El grado de marginación de la localidad (marginación).
6. La tasa de alfabetización en la localidad (alfabetización).
7. La tasa de asistencia escolar (asistencia escolar),
8. La antigüedad del centro al que se asiste (catcreación).
9. El tipo de centro (tipo) y,
$$tipo = \begin{cases} 0 & \text{si el centro es de adopción} \\ 1 & \text{si el centro es de creación} \end{cases}$$
10. El porcentaje de personas que asisten regularmente a eventos culturales (asistencia a eventos).

Además de las variables de control, las variables para analizar el efecto del programa fueron:

1. Una variable dicotómica para el grupo de tratamiento (tratamiento).

$$\text{tratamiento} = \begin{cases} 0 & \text{si pertenece al grupo de control} \\ 1 & \text{si pertenece al grupo de tratamiento} \end{cases}$$

2. Una variable que identifica si la calificación se obtuvo antes o después de participar en el programa (después) y,

$$\text{después} = \begin{cases} 0 & \text{si la calificación se obtuvo antes de} \\ & \text{participar en el programa} \\ 1 & \text{si la calificación se obtuvo una vez} \\ & \text{inscrito en el programa} \end{cases}$$

3. La interacción entre las dos anteriores (trat-desp).

$$\text{trat-después} = \begin{cases} 1 & \text{si } \text{trat} = 1 \text{ y } \text{después} = 1 \\ 1 & \text{si la calificación se obtuvo una vez inscrito en el} \\ & \text{programa} \end{cases}$$

La variable dependiente fue el promedio de las calificaciones bimestrales de cada niño (calificaciones). A continuación se presentan los resultados para dos modelos, el modelo con todas las variables de control y el modelo sin variables de control (ver tabla 5).

Tabla 5. Resultados de estimaciones del impacto del programa sobre las calificaciones de los participantes (diferencias en diferencias)

Variable	Modelo 1	Modelo 2
Constante	8.711**	9.132***
Tratamiento	0.113**	0.175***
Después	-0.114*	-0.114***
Trat-después	-0.027	-0.027
Meses	-	0.005**
Sexo	-	-0.393***
Edad	-	-0.056***
Marginación	-	-0.277*
Alfabetización	-	-0.001
Asistencia Escolar	-	0
Mismo Nivel	-	-0.075
Tipo	-	-0.175***
Creación	-	0.02***
Asistencia a eventos	-	-0.00006089***

*** Significativo al 99%. ** Significativo al 95%. * Significativo al 90%.

Fuente: Gobierno de Jalisco (2014b).

En todos los casos la variable de interacción resultó no significativa, por

lo que los resultados del análisis de diferencias en diferencias indicaron que no existe un impacto del programa sobre los promedios de calificaciones de los niños.

Al no tener una fundamentación consistente y una teoría de cambio respaldada, la disociación entre la estructura real con los objetivos y resultados planteados en sus documentos originó un mal resultado en la evaluación del programa. De acuerdo con la evidencia sobre el impacto en las calificaciones de los niños, el programa no cumplió con la finalidad supuesta.

Como se señaló anteriormente, el programa ofrece un valor público importante pero, en la urgencia por justificarlo, desde una perspectiva de la existencia de un problema público a resolver y bajo un concepto limitado de lo que es un problema público, se le construyó una estructura documental inapropiada que llevó a una evaluación que no correspondió con los resultados esperados. Esta fue la opinión del equipo evaluador desde un inicio y, por ello se había planteado evaluar otro tipo de resultados que se consideraban más apropiados y con valor público igualmente relevante.

UNA ALTERNATIVA BASADA EN EL APRENDIZAJE SIGNIFICATIVO Y EN EL ANÁLISIS DE HABILIDADES SOCIALES, AUTOESTIMA, AGRESIÓN Y VICTIMIZACIÓN

La alternativa que se planteó por parte del equipo evaluador se basó en la búsqueda de algunos efectos directos que la formación musical puede tener. En primer lugar, se consideró importante evaluar qué tanto las clases lograban incidir emocionalmente en los niños y, por lo tanto, en el proceso de la experiencia de aprendizaje. A partir de esto, se buscó observar cómo el programa impulsaba un buen aprendizaje, así como el desarrollo cognitivo, conductual y de habilidades sociales. Este análisis se consideró relevante porque, además de proporcionar evidencia sobre las condiciones que en un momento dado pueden promover el desarrollo cognitivo y de habilidades (Kail y Cavanaugh, 2011), habla de un elemento fundamental del programa, la vivencia que los niños tienen al aprender y hacer música.

En segundo lugar, se propuso evaluar los efectos directos del programa sobre los niños, concretamente sobre su autoestima, la forma de relacionarse con otras personas y sobre la percepción de acciones violentas y agresivas. Todas estas variables inciden en la forma en como los niños interactúan en la sociedad y, si el programa tenía un efecto positivo en estas variables, tendría

también un efecto de derrame y de generación de externalidades positivas en el entorno donde los niños se desenvuelven.

EL EFECTO EN EL APRENDIZAJE SIGNIFICATIVO

De acuerdo con la literatura, los efectos del aprendizaje musical sobre las capacidades cognitivas de los niños son heterogéneos y se dan en plazos no inmediatos; por lo que los indicadores a los que se tuvo acceso no eran adecuados para capturar y reflejar el desarrollo de los niños. En cuanto a los efectos que tiene la adquisición de habilidades musicales en el desarrollo de los menores, se subrayó la importancia que tiene el proceso de aprendizaje como un determinante para que se puedan obtener efectos positivos en su desarrollo. En particular se señaló que el aprendizaje debe ser positivamente significativo para obtener resultados en el desarrollo psicosocial (Kail y Cavanaugh, 2014) y en sus capacidades cognitivas. Para que el aprendizaje sea verdaderamente enriquecedor, es importante que sea disfrutable (Hallam, 2010), ya que cuando un niño experimenta emociones positivas las facultades cognitivas se optimizan (Fredrickson y Joiner, 2002; Folkman y Moskowitz, 2000).

Con base en lo anterior se propuso, en primer lugar, evaluar el efecto de las sesiones en las emociones de los niños. Si los niños disfrutaban del aprendizaje de la música, el proceso se vuelve significativo; si esto no ocurre los efectos serían muy pobres o nulos en el aprendizaje y el desarrollo (Espinosa, 2010). Un efecto negativo en el estado de ánimo de los menores no permite el desarrollo de habilidades cognitivas y sociales e incide negativamente en su autoestima; lo que a su vez tiene un efecto positivo en la agresión y victimización. Por otro lado, si la experiencia es significativa, se sabe que existe un impacto positivo en el desarrollo de las habilidades cognitivas y sociales de los niños.

Así, se buscó medir el efecto que tuvo el asistir a las clases en los núcleos sobre las emociones de los niños, a través de los cambios en su estado de ánimo, utilizando la escala visual de emociones positivas de Oros (2008) que está basada en la escala analógica de Wong y Baker (1988) para medir niveles de alegría. Si las sesiones en los núcleos ECOS generaban un cambio positivo en el estado de ánimo de los menores, se podría argumentar que existe un proceso de aprendizaje significativo que permitía el desarrollo de capacidades y habilidades en los infantes.

Para esta parte de la evaluación se tomó en cuenta a todos los participantes. Se recolectó información de todos los niños durante ocho sesiones, lo cual arrojó una muestra de 2,013 observaciones; muestra suficiente para obtener resultados con un 99% de confianza y con un error menor al 5%.

El levantamiento de la información se llevó a cabo mediante la aplicación de un reactivo de escala de estado de ánimo, antes y después de cada sesión, a todos los niños. El tipo de reactivo aplicado consistió en una escala donde los niños tenían que indicar cómo se sentían cuando llegaban a la clase y cómo se sentían al terminar (ver gráfico 6.1).

Gráfico 6.1 Encuesta de escala de estado de ánimo, antes y después



Fuente: Gobierno de Jalisco (2014b).

Con base en cada una de las respuestas se obtuvo la escala correspondiente; la diferencia entre el puntaje asignado al salir y al entrar reflejó el impacto del programa. Los resultados indicaron que la asistencia a las sesiones tuvo un efecto positivo sobre las emociones; los promedios de las emociones al finalizar las sesiones fueron mayores que al iniciar y su diferencia resultó significativa. Esto implica que a los niños les gustan las clases de música, lo que permite que se dé un aprendizaje significativo y que, por lo tanto, se den las condiciones que permiten un desarrollo de capacidades cognitivas. De acuerdo con esto, existe evidencia que indica que el programa pudo tener un efecto positivo en el desarrollo de habilidades sociales y capacidades cognitivas de los beneficiarios.

Independientemente de los resultados obtenidos, no debería de subestimarse el hecho de que los niños disfrutaran de la asistencia a los cursos para aprender y practicar música; ya que éste es un resultado fundamental del programa. Más aún, el disfrute de la música tiene una relación directa con la autoestima, la cual a su vez incide de manera directa en el desarrollo de habilidades sociales y en la disminución de la violencia (Murrieta *et ál.*, 2014).

EL EFECTO EN LA AUTOESTIMA, LAS HABILIDADES SOCIOEMOCIONALES Y LA REPRODUCCIÓN DE LA VIOLENCIA

Además de evaluar el efecto en las emociones, como aproximación del grado de aprendizaje significativo, la segunda parte de la alternativa de evaluación propuesta se centró en analizar si existía impacto en las habilidades socioemocionales, la autoestima y la reproducción de la violencia de los niños beneficiarios del programa ECOS.

En este caso, se requirió de un contrafactual para la exposición al programa. Se construyó un grupo de control, mediante un método de pareamiento, constituido por niños con las mismas escuelas, edades, grados escolares y salones que los niños involucrados en el programa, pero que no fueran participantes del programa ECOS, ni que se encontraran en algún otro proceso de aprendizaje musical similar. Dada la complejidad para construir este contrafactual y poder controlar las heterogeneidades que hay cuando niños de un mismo núcleo asisten a diferentes escuelas, se optó por considerar únicamente los núcleos que se encuentran en comunidades donde sólo existe una primaria y una secundaria.

Así, para este análisis se consideraron 17 núcleos. Además, se emplearon cuatro escalas de medición con instrumentos diferenciados para niños de primaria y para niños de secundaria, y se obtuvo una muestra diferenciada de entre 1,400 y 1,700 observaciones para cada prueba. La distribución de la muestra en términos del tipo de núcleo, sexo, grupo de control y tratamiento se presentan en las tablas 6 y 7.

Tabla 6. Muestra de la aplicación de las escalas de autoestima, violencia y habilidades socioemocionales

Municipio	EAEP		Escala de Conductas Positivas (ECP)		Escala de Autoestima de Rosenberg (EAR)	Apoyo Parental para la Agresión (APA)	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Atengo	44	62	44	61	61	44	61
Atenguillo	36	38	36	38	38	35	38
Cañadas de Obregón	24		24			23	
Chiquilistlán	7	40	7	40	40	7	9
Cihuatlán		71		70	71		69
Jocotepec		201		200	197		194
Mexxicacán		137		136	135		135
Mezquitic		204		204	204		198
San Ignacio	25		24			23	
San Miguel El Alto	11	35	11	35	35	11	33
Talpa		287		285	285		282
Teocaltiche	99	145	98	145	143	98	143
Tizapán El Alto	19		19				19
Tuxpan	34	61	34	61	59	33	59
Zacoalco de Torres	19		20			20	
Zapotiltic	24		24			24	
Zapotitlán		174		173	172		170
Total	1767		1759		1440		1728

Fuente: Gobierno de Jalisco (2014b).

Tabla 7. Tipo de núcleo, sexo de los participantes y tamaño de los grupos muestrales

Prueba	Tipo de núcleo		Sexo		Grupo	
	Creación	Adopción	Mujer	Hombre	Control	Tratamiento
EAEP Orpinas	568	1,199	944	823	1,512	255
ECP	565	1,194	938	821		
EAR Rosenberg	430	980	770	640	1,265	145
APA	555	1,173	926	802		

Fuente: Gobierno de Jalisco (2014b).

Autoestima

Para hacer la medición de la autoestima se utilizó la Escala de Autoestima de Rosenberg (EAR); se concluyó que los niños que participaron en el programa tuvieron un incremento en su autoestima positiva y una disminución de su autoestima negativa en comparación con quienes no participaron en el mismo.

De acuerdo con los resultados, los niños en ECOS tuvieron un índice de autoestima positiva promedio de 2.974, según la EAR, mientras que el promedio para los que no estuvieron en el programa fue de 2.813 (ver tabla 8).

Tabla 8. Comparación de medias, en autoestima positiva y autoestima negativa, entre participantes y no participantes en el programa

	Autoestima positiva	Autoestima negativa
Constante	2.813***	3.341**
Participación en el programa	0.161***	-0.091*

* Significancia al 90%, ** Significancia al 95%, *** Significancia al 99%

Fuente: Gobierno de Jalisco (2014b).

Violencia

En cuanto a los efectos del programa sobre la agresividad y la victimización, el único efecto que se encontró fue en los niños de secundaria. En este caso, los niños que asisten al programa reportaron un mayor grado de victimización, este resultado probablemente se debe a que los niños dentro del programa reconocen con mayor facilidad actitudes violentas y de acoso, mientras que otros niños normalizan estas acciones (ver tabla 9).

Tabla 9. Efecto del programa en la victimización en primaria y secundaria

Victimización	Niños de Primaria	Niños de Secundaria	Diferencia
Asisten a ECOS	1.420	1.632	0.212
No Asisten a ECOS	1.529	1.402	-0.127
Diferencia	-0.109	0.23**	

* Significancia al 90%. ** Significancia al 95%. *** Significancia al 99%.

Fuente: Gobierno de Jalisco (2014b).

Habilidades socioemocionales (ECP)

Para medir las habilidades socioemocionales se utilizó la escala de Orpinas (2009),⁹² consistente en una escala de conductas positivas referidas al trato que reciben y que proporcionan los niños a otras personas. Los resultados mostraron que los niños en el programa tienen un índice mayor de conductas positivas tanto recibidas como proporcionadas. La tabla 10 muestra los resultados separando la población entre niños y niñas, en todos los casos las diferencias fueron estadísticamente significativas.

Tabla 10. Efectos del programa en conductas positivas proporcionadas y recibidas

ECP Proporcionadas	Niñas	Niños	Diferencia
Asisten a ECOS	4.010	3.468	-0.542***
No Asisten a ECOS	3.641	3.090	-0.551***
Diferencia	0.369***	0.378***	
ECP Recibidas	Niñas	Niños	Diferencia
Asisten a ECOS	3.770	3.319	-0.451***
No Asisten a ECOS	3.396	2.990	-0.406***
Diferencia	0.378***	0.329***	

* Significancia al 90%. ** Significancia al 95%. *** Significancia al 99%.

Fuente: Gobierno de Jalisco (2014b).

Con base en estos resultados, se puede argumentar que los niños que asisten al programa tienen una relación con otras personas de mayor cordialidad y, es muy probable, que esto sea resultado de la incidencia positiva del programa en el desarrollo de sus habilidades sociales.

Así, en contraste con los resultados enfocados en el promedio de las calificaciones escolares, la evaluación del impacto que el programa tuvo sobre las

⁹² Citado en Murrieta *et ál.* (2014).

emociones de los niños, la autoestima y ciertas habilidades sociales, concluyó con efectos positivos. Se puede sostener que existe un aprendizaje significativo en el programa, que logró generar un desarrollo cognitivo y conductual en los niños que les permitió construir relaciones pacíficas y cordiales con las demás personas, fortalecer su autoestima y ser capaces de reconocer con mayor facilidad las actitudes agresivas y violentas para no caer en su normalización. De acuerdo con diferentes marcos teóricos y la literatura existente, el desarrollo de estas habilidades tuvo efectos positivos en su entorno.

LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Si bien la evaluación arrojó resultados no favorables cuando se analizó el efecto directo que tiene el programa sobre las calificaciones de los niños, estas conclusiones mostraron que la relación causal estaba basada en una intuición y que no tenía una fundamentación teórica adecuada; sería erróneo juzgar el valor público del programa con base en estos resultados.

Por otra parte, aun cuando no se logró encontrar evidencia de la incidencia directa del aprendizaje de la música sobre el rendimiento escolar medido a través de las calificaciones de los niños, sí se encontraron otros impactos que son importantes tanto para el desarrollo individual de los niños, como para el desarrollo social y la calidad de vida en sus comunidades. Los resultados sugieren que la participación en el programa tuvo efectos positivos sobre la autoestima de los niños, y sobre el desarrollo de sus habilidades sociales, así como el que produce un aprendizaje significativo, por lo que se puede argumentar que ECOS tuvo un efecto positivo en el desarrollo cognitivo de los niños.

Se debe insistir que, la posibilidad de acceder a este tipo de actividades y conocimientos por parte de los niños y sus familias no es un logro menor, y tiene un valor público que debe ser considerado. En primer lugar, el programa permitió a diferentes grupos de personas acceder a estas actividades que, de otra forma, serían prohibitivas o inaccesibles por una falta de oferta en sus comunidades. En segundo lugar, el programa ayudó a disminuir la brecha y la desigualdad que existe en la sociedad, y que mina las posibilidades de desarrollo de muchas personas y comunidades. Además, una implicación no menos importante es que los niños disfrutaron de la actividad de aprender y practicar música y ese hecho, por sí solo, e independientemente de los beneficios cognitivos y el desarrollo de habilidades, es un componente importante del valor público que el programa ECOS produjo, aun cuando sus consecuencias individuales y sociales sean difícilmente mesurables.

CONCLUSIONES

Cuando el diseño de un programa se hace de manera correcta, y se construye a partir de un problema público que se considera debe ser resuelto. Cuando se analiza y plantea adecuadamente una teoría consistente, que explique la relación causal entre las acciones y componentes del programa con los resultados que se buscan obtener. Y cuando la conclusión de una evaluación de resultados o impacto no es favorable, e implica que algo se escapó en esa teoría de cambio, se debe replantear o reconsiderar la pertinencia del programa público.

Por otro lado, cuando se implementa un programa o una serie de acciones que sólo están fundamentadas en una intuición sobre el valor público que podrían llegar a proveer. Que no tienen claridad sobre los posibles resultados; que no cuentan con una teoría de cambio fundamentada y coherente; y cuya justificación y diseño documental se construyen *ex post*, es decir, una vez que el programa está operando, es muy probable que existan inconsistencias importantes entre la forma en que opera el programa y lo que se plantea en la estructura documental del mismo, incluyendo su justificación y sus objetivos. Esta es una historia común en un contexto donde, por mucho tiempo, ha política pública ha respondido al pragmatismo.

En estos casos, una evaluación de resultados o de impacto difícilmente terminará en un resultado favorable, y la recomendación inmediata sería reconsiderar la pertinencia del programa o, en muchos casos, promover su cancelación.

Sin embargo, aún con esta falta de orden en la construcción y definición de los programas, puede haber algunos que produzcan un valor público importante. Se pueden dar casos en los que, aun habiendo contradicciones entre los objetivos y los resultados, o aunque existan discrepancias entre el problema público que justifica la intervención y los resultados generados, el impacto del programa es positivo en la sociedad y logra incidir adecuadamente para solucionar otros problemas no planteados en sus documentos formales.

En éstos, el programa puede ser eficiente y eficaz, y vale la pena considerar su continuidad. Por supuesto, en estos casos y frente a una propuesta de evaluación, también es importante cuestionarse sobre la forma en como se pretende evaluar, independientemente de que los resultados de esa evaluación

puedan ser o no ser favorables. Las evaluaciones no deben restringirse a contrastar los resultados que el programa ha obtenido y los objetivos que se proponen en sus documentos; el ejercicio evaluativo puede también identificar y medir el valor público que el programa provee. Esto implica adecuar la forma de la evaluación para que sea congruente con el programa que se pretende estudiar, y no que únicamente cumpla con los términos de evaluación acordados cuando estos no son los adecuados. Se considera que una parte fundamental del trabajo del evaluador es justamente identificar estos casos y, si es necesario, proponer modificaciones a la evaluación para que puedan proveer de mejor información sobre el valor público del programa.

En el caso de la evaluación al programa “Sistema Estatal de Ensamblés y Orquestas Comunitarias: ECOS, Música para el Desarrollo”, la evaluación planteada inicialmente en los términos de referencia no era la adecuada para tratar de medir el valor público y los efectos que estuviera generando. Esta conclusión se desprende de las inconsistencias encontradas en la estructura documental con relación al funcionamiento del programa, vale la pena enfatizar algunos elementos que reforzaron estas inconsistencias y que pueden darse comúnmente.

En primer lugar, la necesidad de identificar un problema público que justifique la intervención gubernamental y la creación de un programa en el proceso de diseño, llevó a insertar un programa con una operación ya existente en una justificación que no le correspondía del todo, lo que anuló por completo el principal objetivo por el que evidente se creó el programa.

En segundo lugar la conceptualización de lo que se considera un “problema público” es un tema importante que puede provocar contrariedades. Por lo general se da por hecho que existe un concepto claramente establecido de lo que es un problema público, sin embargo, existe una gama ideológica que media esta conceptualización, desde quienes lo identifican únicamente con las fallas de mercado, hasta posiciones que pueden considerar elementos de la vida privada de las personas como parte de un problema público. En no pocas ocasiones, quienes tratan de darle orden a los programas mediante la elaboración ex post de su soporte documental, no son las mismas personas que pusieron en marcha el programa. Los objetivos y los resultados que estos dos grupos le confieren al programa pueden no coincidir debido a formas diferentes de conceptualizar lo que es un problema público. En ese caso, quienes construyen la justificación documental del programa pueden terminar proponiendo problemáticas que no corresponden a las que lo originaron.

En tercer lugar, para el caso de los programas culturales y artísticos y desde ciertas perspectivas, puede ser particularmente complicado objetivar un problema público a resolver. Los bienes y servicios que estos programas proveen, en ocasiones, no se consideran necesarios; por lo que una oferta insuficiente de estos bienes puede no considerarse un problema público y, por lo tanto, desde ciertas posiciones esta no es una justificación suficiente para la intervención y el gasto gubernamental.

Esta ha sido una tendencia que se ha visto en el país desde hace ya varios años, en los que las políticas culturales se han desdibujado. Hoy en día existe una tendencia a justificar los programas culturales mediante objetivos de reconstrucción del tejido social, mitigación de la violencia y la delincuencia, así como de problemas de desempeño académico, pero en menor medida como formas de facilitar o garantizar el acceso a la cultura. El programa ECOS es un ejemplo de estos casos.

Es evidente que, a lo largo del estado de Jalisco, existe una demanda de actividades culturales y, en particular, de aprendizaje y práctica musical. Sin embargo, la oferta privada de estos servicios es insuficiente y poco accesible si se considera el acceso a la cultura como un objetivo dentro de la agenda pública. Una oferta insuficiente y una inequidad en el acceso se tornan en un problema público a resolver. Es claro que el programa ECOS originalmente fue implementado pensando que la falta de acceso a las actividades culturales es un problema público, independientemente de todos los beneficios que un programa como éste pueda traer.

Sin embargo, quienes elaboraron su estructura documental no consideraron que la falta de acceso a esta actividad cultural fuese un problema público, lo que originó los problemas de inconsistencia que se mencionaron a lo largo del capítulo. Desde una perspectiva donde la falta de acceso a actividades culturales y artísticas no es un problema, una evaluación de resultados o impacto tendría que considerar otros objetivos y otra justificación que no son coincidentes con el programa en la práctica. Una evaluación como ésta concluiría en un resultado poco favorable para el programa, aun cuando éste produce un valor público importante.

Si se hubiera cumplido únicamente con los términos acordados frente a la urgencia de evaluar y justificar, se hubiera llevado a un resultado que podría

haber promovido decisiones que distorsionaran aún más el programa o que, en el más extremo de los escenarios, llevaran a su cancelación.

Evaluar para simplemente calificar programas, no es la mejor práctica. La reducción de la evaluación a una mera emisión de una calificación, es un riesgo que se corre bajo la necesidad que hay en el país por evaluar los programas, justificarlos y validarlos ante las exigencias de la ley y del gasto público.

El objetivo del evaluador no se debe reducir a emitir un juicio sobre un programa; también debe buscar, en lo general, proponer mejores métodos y formas de evaluación y, en lo particular, entender lo mejor posible el funcionamiento y los efectos del programa para obtener recursos que le permitan mejorar la construcción y el manejo de las políticas públicas. El evaluador debe ser propositivo y creativo, no sólo para mejorar las metodologías o sortear los problemas técnicos que arroja una evaluación, sino para elegir y construir la mejor forma de evaluar para cada caso, con el fin último de obtener resultados que arrojen conocimientos que permitan producir el mayor valor público posible.

BIBLIOGRAFÍA

- Athey, S. e Imbens, G. (2017). "The Econometrics of Randomized Experiments" en Banerjee, A. y Duflo, E., *Handbook of Field Experiments*. Netherlands: Elsevier. (Págs. 73-140).
- Banerjee, A. y Duflo, E. (2017). "An introduction to the Handbook of Field Experiments" en Banerjee, A. y Duflo, E., *Handbook of Field Experiments*. USA: Elsevier.
- Congreso de la Unión (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. México: Diario Oficial de la Federación [20 de enero de 2004].
- Congreso del Estado de Jalisco (2016). Acuerdo de reforma a las Reglas de Operación del programa "Sistema Estatal de Ensamblajes y Orquestas Comunitarias: ECOS Música para la Desarrollo" para el ejercicio fiscal 2015. Periódico Oficial El Estado de Jalisco. [7 de Mayo de 2016].
- Cook, P. J., Dodge, K., Farkas, G., Fryer, Jr R. G., Guryan, J., Ludwig, J., Mayer, S., Pollack, H. y Steinberg, L. (2014). *The (Surprising) efficacy of academic and behavioral intervention with disadvantaged youth: results from a randomized experiment in Chicago*. Cambridge: National Bureau of Economic Research .
- Costa-Giomi E. (1999). "Effects of three years of piano instruction on children's cognitive development" en *Journal of Research in Music Education* 47 (3). Págs. 198-212.
- Craig, J. (2009). *Desarrollo psicológico* (9a ed.). México: Prentice Hall.
- Espinosa, S. D. (2010). *El aprendizaje significativo. Esa extraña expresión (utilizada por todos y comprendida por pocos)*. México: UNAM.
- Folkman, S. y Moskowitz, J. (2000). "Stress, Positive Emotions, and Coping. *Current Directions*" en *Psychological Science* 9 (4). Págs. 327-341.
- Fredrickson, B. y Joiner, T. (2002). "Positive Emotion Trigger Upward Spirals Toward Emotional Well-Being" en *Psychological Science* 13 (2). Págs. 172-175.
- Gerber, A. y Green, D. (2012). *Field Experiments: Design, Analysis, and Interpretation*. New York: WW Norton.
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B. y Vermeersch, C. M. J. (2014). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Glennerster, R. y Takavarasha, K. (2013). *Running Randomized*

- Evaluations: A Practical Guide*. EE. UU.: Princeton University Press.
- Gobierno de Jalisco (2013). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033*. México: Dirección de publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco (2014a). *Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos y Resultados del programa “Sistema Estatal de Ensamblés y Orquestas Comunitarias: ECOS, Música para el Desarrollo 2016”*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].
- Gobierno de Jalisco (2014b). *Informe final Evaluación de diseño del programa “ECOS música para el desarrollo” Ejercicio 2014*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].
- Gobierno de Jalisco (2014c). *Lineamientos Generales del Sistema de Ensamble y Orquestas Comunitarios: ECOS Música para el Desarrollo*. México: SCJ.
- Gobierno de Jalisco (2016). *Evaluación del programa “Sistema estatal de ensambles y orquestas comunitarias ECOS Música para el Desarrollo” 2016*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].
- Gobierno de Jalisco (2017). *Guía para la elaboración de Reglas de Operación de los programas públicos 2017*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/guia_de_rop_2017.pdf [2018, 15 de junio].
- Gueron, J. (2017). “The Politics and Practice of Social Experiments: Seeds of a Revolution” en Banerjee, A. y Duflo, E., *Handbook of Field Experiments*. Netherlands: Elsevier. Págs. 27-72.
- Hallam, S. (2010). “The power of music: its impact on the intellectual, social and personal development of children and young people” en *International Journal of Music Education*. Págs. 269-289.
- Hodges, D. y O’Connell, D. (2005). “The impact of music education academic achievement” en *Sounds of Learning: The Impact of Music Education*. EE. UU.: The University of North Carolina.
- Hoffman, W. (1996). *Conceptos y métodos en la psicología del desarrollo hoy*. México: McGraw-Hill.
- Kail, R. y Cavanaugh, J. (2014). *Desarrollo Humano: una perspectiva del ciclo vital* (5ª ed.). México: CENGAGE Learning.

- Munte, T., Hager, W., Beiss, T., Schroeder, C. y Erne S. (2003). "Specialization of the specialized: Electrophysiological investigations in professional musicians" en Avanzini, G., Faienza, C. y Minciocchi, D., *The neurosciences and music*. New York: New York Academy of Sciences. Págs. 112-117.
- Murrieta, P., Ruvalcaba, N., Caballo, V. y Lorenzo, M. (2014). "Cambios en la percepción de la violencia y el comportamiento agresivo entre niños, a partir de un programa de habilidades socioemocionales" en *Behavioral Psychology / Psicología Conductual* 22 (3). Págs. 569-584.
- Oros, L. B. (2008). "Avances metodológicos en evaluación de emociones positivas en niños en riesgo social" en *Revista EVALUAR*, 8. Págs. 20-33
- Pantev, C., Engelien, A., Candia, V. y Elbert, T. (2003). "Representational cortex in musicians" en Peretz, I. y Zatorre, R., *The Cognitive Neuroscience of Music*. Oxford: Oxford University Press. Págs. 382-395.
- Pawson, (2013). *The since of evaluation* (Kindle ed.). England: Sage.
- Paz-Ybarnegaray, R. y Douthwaite, B. (2017). "Outcome Evidencing: A Method for Enabling and Evaluating Program Intervention in Complex Systems" en *American Journal of Evaluation* 38 (2). Págs. 275-293.
- Rosenberg, M. (1965). *La autoimagen del adolescente y la sociedad*. Buenos Aires: Paidós.
- Schellenberg, E. y Weiss M. (2013). "Music and Cognitive Abilities" en Deutsch, D. y Third (eds.), *The Psychology of Music*. Academic Press. Págs. 499-550.
- Schlaug, G., Jancke, L., Huang, Y. y Steinmetz, H. (1995). "In vivo evidence of structural brain asymmetry in musicians" en *Science* vol. 267 no. 5198. Págs. 699-704.
- Secretaría de Cultura de Jalisco (2016). *ECOS*. México: SCJ. Disponible en: <https://sc.jalisco.gob.mx/serviciosyprogramas/ecos> [2018, 17 de abril].
- Secretaría de Cultura de Jalisco (2018). "Programa: Sistema Estatal de Ensamblés y Orquestas Comunitarias: ECOS, música para el desarrollo" en *PRO Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales*. México: SCJ. Disponible en: <https://www.programassociales.org.mx/programa/339/sistema-estatal-de-ensambles-y-orquestas-comunitarias-ecos-musica-para-el-desarrollo?v=610> [2018, 17 de abril].
- Wong, D. y Baker, C. (1988). "Pain in children: a comparison of assessment scales" en *Pediatric Nursing* 14 (1). Págs. 9-17.

La niñez tiene mucho que decir: la evaluación con grupos de enfoque del programa Desayunos Escolares

Cristina Cárdenas Díaz y Alfonso Hernández Valdez

Indexa de México - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

INTRODUCCIÓN.

En el marco de la estrategia de evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco conocida como EVALÚA Jalisco,⁹³ cuyo objetivo fue el de mejorar la eficiencia de los programas y políticas públicas implementadas por las distintas dependencias y entidades del poder ejecutivo estatal, durante octubre de 2013 se emitieron los términos de referencia para realizar una evaluación específica del programa “Desayunos Escolares”.⁹⁴ El objetivo de la evaluación fue el de proveer información que retroalimentara la toma de decisiones en tres aspectos centrales: el diseño, la operación y la gestión de los procesos.

Como se menciona en el informe final de dicha evaluación, “Desayunos Escolares” es uno de los programas con mayor tradición en materia de seguridad alimentaria en el país. Sus antecedentes se remontan a 1904 “cuando se creó un programa de ayuda alimentaria dentro del Departamento de Nutrición Escolar” (Gobierno de Jalisco, 2013b:8), a partir de la década de los años 50 del siglo XX “tuvo un alcance nacional, y actualmente se enmarca en el ámbito de la coordinación de la asistencia social alimentaria, a cargo del Sistema DIF nacional, pero la operación y ejercicio de los recursos del programa son responsabilidad de cada uno de los sistemas DIF a nivel estatal” (Gobierno de Jalisco, 2013b:8).

El objetivo general del programa durante el año de evaluación (2013) fue el de “promover una alimentación correcta en la población escolar del Estado de Jalisco sujeta de asistencia social, mediante la entrega de alimentos, desayunos fríos, desayunos calientes, o comidas diseñados con base en los criterios de calidad nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad y desarrollo comunitario” (Gobierno de Jalisco, 2013b:8).

⁹³ Cfr. Página web de la estrategia EVALÚA Jalisco. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/>.

⁹⁴ Cfr. Gobierno de Jalisco (2013a).

Como parte de la evaluación relativa a la gestión de procesos del programa, se llevó a cabo un análisis de opinión centrado en algunos de los beneficiarios (niños entre cinco y 11 años de edad) respecto a la operación, la calidad del servicio y los apoyos recibidos. El análisis se realizó en cuatro escuelas de Jalisco y, para obtener los puntos de vista de los menores, se utilizó la técnica de los grupos de enfoque como instrumento principal de trabajo. Si bien los resultados de la evaluación en los rubros de diseño y operación fueron de gran utilidad para analizar la consistencia interna del programa y verificar la observancia de las reglas de operación, fue en el apartado de procesos donde, a través del análisis de opinión mencionado, se obtuvieron importantes hallazgos que permitieron conocer mejor la eficiencia y calidad de los principales procesos del programa.

Asimismo, este ejercicio de análisis dejó varios aprendizajes respecto a la relevancia de utilizar métodos cualitativos -como los grupos de enfoque- en poblaciones beneficiarias menores de edad. Es por ello que a lo largo de este capítulo se compartirá la experiencia de trabajo con los menores de edad usando grupos de enfoque como principal técnica metodológica en el marco de la evaluación realizada al programa “Desayunos Escolares”,⁹⁵ con la mirada puesta de manera especial en los aprendizajes obtenidos a partir de su planeación, desarrollo y análisis.

La utilización de grupos de enfoque para obtener las opiniones de los infantes beneficiarios del programa planteó un reto interesante desde el punto de vista metodológico. Ello debido a que la niñez representa un grupo de la población sobre el que existe una cantidad menor de información que la disponible para otros grupos poblacionales, sobre todo cuando se investigan sus preferencias y opiniones recogidas mediante técnicas cualitativas -como los grupos de enfoque-, al menos en el contexto de los programas sociales en México.

Además de documentar la realización de los grupos de enfoque ya referidos, el presente capítulo espera responder algunas preguntas que se derivaron del proceso de evaluación, sistematización y recapitulación de esta experiencia evaluativa, entre ellas las siguientes: ¿por qué es importante conocer el proceso de desarrollo del niño en contextos donde nos importa su opinión? ¿Qué aspectos del método de grupos de enfoque resultan idóneos

⁹⁵ Existen pocos estudios que utilicen técnicas cualitativas para analizar la provisión de desayunos escolares en contextos sociales diversos. Dos excepciones son Dalma *et ál.* (2016) y Waling *et ál.* (2016).

para obtener la opinión sobre un programa social cuando los beneficiarios principales son los niños? ¿Cuál es el rol del adulto en la obtención de información cuando trabaja en grupos de enfoque con menores de edad?

Para atender estas cuestiones, el presente capítulo está dividido en cuatro secciones, en la primera se realiza un recorrido breve sobre los aspectos más importantes que caracterizan la comunicación con los niños en el contexto de la investigación sobre el desarrollo infantil y la importancia que tienen las competencias de los adultos que trabajan con menores de edad para poder obtener información confiable de parte de éstos; esta discusión da pie para comprender de mejor forma el tema de la segunda sección, donde se describen las características de los grupos de enfoque con niñas; en la tercera sección se describe el trabajo realizado para evaluar la opinión de los niños sobre el programa “Desayunos Escolares” utilizando grupos de enfoque y, finalmente, en la cuarta sección se realizan algunas consideraciones adicionales a lo descrito en la sección anterior y se establecen los aprendizajes que se pudieron obtener durante el desarrollo del trabajo con los infantes a partir de los grupos de enfoque.

LA COMUNICACIÓN CON LOS NIÑOS

El desarrollo del niño es un proceso de cambio continuo, a través de éste el menor de edad aprende a dominar niveles cada vez más complejos de los distintos aspectos de su persona, como las habilidades psicomotoras, las de pensamiento, el lenguaje, el manejo de sus sentimientos y las relaciones con los demás. Este proceso se da siempre en su interacción con las personas, las cosas y los estímulos de su alrededor (Esquivel *et ál.* 2017); cuando se desea obtener información de parte de los niños, resulta conveniente conocer los aspectos de su desarrollo que reconocen la capacidad cambiante del menor en el contexto de una serie de intercambios e interacciones entre aquéllos y su ambiente social (Garbarino y Stott, 1992). En este sentido, la comprensión del proceso de desarrollo del niño resulta necesaria para entender sus habilidades a la hora de dar información acerca de distintos eventos y experiencias de su vida (Gibson, 2012).

El proceso de desarrollo es paulatino. El lenguaje, los procesos cognitivos, las habilidades sociales y las capacidades generales del niño se van desarrollando poco a poco. En este sentido, al trabajar en grupos de enfoque con niños se debe tomar en cuenta tanto las habilidades ya desarrolladas como aquellas

aún no presentes, con el objetivo de planear toda la estrategia de intervención: los temas y las preguntas, las actividades, las dinámicas de juego, etc. De tal manera que, a través de una planificación cuidadosa que vaya de acuerdo con el grupo de niños con el cual se trabaja, se permita a éstos demostrar tanto sus habilidades y capacidades de comunicación como que puedan ser escuchados y comprendidos por los adultos (Gibson, 2012).

Así, el nivel de desarrollo de los niños en sus distintas facetas determina la capacidad que tienen para comunicarse, puesto que estas habilidades y capacidades influyen de manera directa en el entendimiento que los niños tienen de las preguntas que se les hacen y de la capacidad de reflexión y expresión de sus ideas y sentimientos, de manera que el moderador los pueda entender (Gibson, 2012). Como argumentan Garbarino y Stott:⁹⁶

“El desempeño del niño [como proveedor de información] también dependerá de su habilidad para percibir, recordar, razonar y comunicarse; estas habilidades se desarrollan en conexión con capacidades intelectuales y emocionales más generales. Esto nos lleva a considerar los procesos básicos en materia de desarrollo cognitivo y de lenguaje y de qué manera éstos influyen en la capacidad del niño. Uno de los aspectos de esta capacidad es el nivel de desarrollo del niño. El proceso de desarrollo es continuo; sin embargo, es práctico y útil reconocer tres periodos principales. En la infancia (del nacimiento a los dos años de vida), el niño experimenta su mundo de una manera perceptual, dirigida a la acción y de manera no verbal. Las capacidades del niño pequeño, sus afectos y conductas sirven como fuentes de información. En el periodo preescolar (de los dos a los seis años de vida), la aparición del lenguaje y el pensamiento simbólico trae con ello la habilidad de compartir significados con otras personas. El niño ha logrado una capacidad significativa para comprender y responder a las preguntas del adulto, pero su desempeño está íntimamente relacionado con el contexto en el que se presenta. En la edad escolar (de los seis a los 12 años de edad), con el desarrollo de la habilidad de pensar acerca de pensar y la habilidad para el pensamiento lógico, el niño está en proceso de desarrollar habilidades más parecidas a las del adulto para poder comunicarse y responder” (1992: 16).

Además de los niveles de desarrollo de los niños, un segundo aspecto a tomar en cuenta para entender y procesar adecuadamente la información que proveen es el rol que juega el adulto que trabaja con ellos. De acuerdo con Garbarino y Stott es un asunto tanto o más importante que las capacidades mismas de los niños: “La interacción entre el adulto y el niño influye en el

⁹⁶ Ésta y todas las traducciones que se presentan en este capítulo son de los autores.

desempeño de este último, al intentar obtener su opinión acerca de distintos temas. Además, las características personales del adulto tomarán un significado en la manera en que es percibido por el niño; por ejemplo, la edad, la raza, el género. Por otro lado, el estilo de interacción, el tono de voz, el grado de empatía que el adulto demuestre, el conocimiento que tenga de los niños y la relación que tenga con ellos, influirá también en la habilidad del niño para dar información en relación con el tema en cuestión" (1992:14).

De este modo, en el contexto del trabajo de grupos de enfoque con niños se debe tomar en cuenta no solo el nivel de desarrollo en que éstos se encuentran (asociado a su edad y/o nivel escolar), sino también las competencias con que cuenta el adulto responsable de moderar la sesión grupal.

LOS GRUPOS DE ENFOQUE CON NIÑAS Y NIÑOS

Inicialmente, los grupos de enfoque fueron planeados para llevarse a cabo con adultos como una estrategia metodológica para obtener datos cualitativos y conocer sus percepciones en distintas áreas de interés. Una de sus características primordiales es la interacción entre los miembros del grupo, en un contexto relajado y no intimidante (Krueger 1994:6). Como comenta Moriarty: "la fortaleza de este tipo de investigación descansa en la interacción entre participantes que ocurre dentro del contexto del grupo y proporciona una comprensión profunda de los temas" (2013: 1044).

De manera reciente, los grupos de enfoque han empleado también a los niños como informantes clave, especialmente en el área de la mercadotecnia, y cada vez se utilizan más para indagar las visiones y opiniones que los pequeños tienen en torno a diversos temas de orden público y social, especialmente en el área de la salud (Gibson 2007:473; Hoppe et ál., 1995; Cammisa et ál., 2011; Waling et ál., 2016). Por otro lado, como argumentan Nicholas y sus colegas, históricamente en la investigación cualitativa se ha dado un peso importante a la opinión de los padres en los temas relacionados con sus hijos. Las voces de los niños se perdían o simplemente no eran escuchadas. Recientemente se ha reconocido a los niños como agentes activos y con poder de opinión sobre sus experiencias en distintos aspectos; en la medida en que este reconocimiento ha ido creciendo, los grupos de enfoque con niños han ido usándose con mayor frecuencia (Nicholas et ál., 2010:107).

Por su parte, la metodología para conducir grupos de enfoque con menores de edad se ha ido definiendo en función de los objetivos de la investigación,

conjugando aspectos básicos en relación con la etapa, las capacidades de desarrollo y las habilidades propias de los niños que participan dentro del grupo de enfoque en cuestión (Gibson, 2012). Ejemplo de ello es la ampliación de las estrategias con el uso de materiales, juegos y medios de expresión que lleven a facilitar en los niños el poder comunicar sus ideas y sentimientos con relación a temas concretos.

Para Kennedy *et ál.* (2004) los grupos de enfoque con niños permiten obtener sus perspectivas, ideas originales y entendimientos sobre distintos aspectos de interés para un investigador. Representan a su vez, un enfoque innovador “para comprender las experiencias de los niños desde una perspectiva de desarrollo”. En efecto, las voces de los niños son importantes; pedirles su participación es algo poderoso “porque nos otorga datos enriquecedores y válidos sobre el bienestar de los niños que de otra manera no podríamos obtener”. Pero también es poderoso porque les hacemos saber “que valoramos sus pensamientos y sentimientos, y les garantizamos una opinión sobre la manera en que sus escuelas y comunidades los apoyan”.⁹⁷

Nicholas y sus colegas argumentan que una de las ventajas de utilizar grupos de enfoque es que mitigan los desequilibrios de poder que surgen en otras técnicas de investigación como las entrevistas o la administración de cuestionarios. Esto resulta de particular importancia cuando se trabaja con niñas y niños, ya que las entrevistas podrían intimidarlos debido a que la autoridad sobre la entrevista “normalmente es unidireccional y de arriba hacia abajo”. Ello podría ocasionar que el niño responda en función más de lo que él cree que el entrevistador quiere escuchar que en relación con lo que realmente piensa (Nicholas *et ál.*, 2010:107).

En los grupos de enfoque, por el contrario, se establece una atmósfera más relajada y resulta menos intimidante para que los niños expresen sus opiniones (Moriarty, 2013). En este ambiente la participación de los pequeños puede resultar gratificante “al explorar temas de interés con sus compañeros o con otras personas con quienes podrían compartir elementos comunes de experiencias personales y de entendimiento mutuo” (Nicholas *et ál.*, 2010:107). En efecto, en contextos escolares se ha reportado que participar en este tipo de dinámicas puede ser una experiencia valiosa aun cuando los miembros del grupo no se conocen entre sí (Moriarty, 2013:1056).

⁹⁷ Cfr. Kennedy *et ál.* (2004).

LOS GRUPOS DE ENFOQUE UTILIZADOS EN LA EVALUACIÓN

El objetivo de utilizar grupos de enfoque con los menores beneficiarios del programa “Desayunos Escolares” fue obtener su opinión sobre distintos temas relacionados con la calidad y la operación del instrumento. Se abordaron aspectos como la calidad y aceptación de los alimentos, los horarios en que se sirven y la logística del proceso, etc.; Carey (1994) y Gibson (2007) mencionan que la metodología de grupos de enfoque involucra las etapas (en secuencia) de preparación, implementación y análisis e interpretación, en este caso se dividió el trabajo de forma similar. A continuación se detallan estas etapas en función del caso de análisis.

Preparación

De acuerdo con esta experiencia, es conveniente dividir la preparación de los grupos de enfoque en dos fases. La primera tiene que ver con el diseño técnico de los grupos, el cual depende de los objetivos de la investigación. En esta fase se plantea no solo la elaboración del guion o cuestionario con los temas o preguntas sobre los cuales se desea conocer la opinión de los participantes sino también la estructura de los grupos, esto es, cuántos es conveniente realizar, cuál debe ser el perfil de los participantes, cuántas personas es conveniente tener en cada grupo, etc. Muchos de estos aspectos han sido ampliamente estudiados y existe una literatura importante al respecto (Morgan, 1997; Krueger y Casey, 2009); en ocasiones resulta relevante definir también el lugar geográfico o la localidad donde se habrán de llevar a cabo las sesiones grupales (Gibson, 2007:476).

La segunda fase se relaciona con el diseño de la intervención. En ésta se deben considerar elementos como el espacio físico donde se llevarán a cabo las sesiones de grupo, el rol del moderador, el tipo de materiales que, en su caso, se utilizarán durante el desarrollo de los grupos y el tiempo de duración de las sesiones, etc. Estos aspectos dependen en gran medida del perfil de los participantes y, en el caso del trabajo con niñas y niños, resultan de la mayor importancia para tener sesiones fructíferas donde se obtengan datos de utilidad para la investigación.

La división del trabajo en ambas fases no es nítida ni sus actividades necesariamente excluyentes y, de hecho, su preparación puede realizarse de manera simultánea. La elaboración del guion de preguntas o temas a tratar, por

ejemplo, comparte aspectos tanto de diseño técnico como de intervención en las sesiones de grupo. En efecto, el guion plantea los temas de interés para la investigación, pero éstos quedan en buena medida sujetos al perfil de los participantes. En el caso del trabajo con niños, por ejemplo, tiene que preverse que las sesiones sean en general más cortas que las de los adultos, además de tomarse en cuenta que su dinámica es muy diferente, al incluirse -como se verá- distintos juegos y trabajo con materiales. Por ello el guion debe prever el entretendido de los temas y preguntas a tratar con otras actividades o dinámicas destinadas a fomentar la participación de los pequeños y obtener sus respuestas de un modo más lúdico. En buena medida, es la dinámica del trabajo con los niños, y no el orden de las preguntas, el que estructura al guion que sirve de base para la dirección y moderación de un grupo de enfoque.

En cuanto a la primera fase, la mayor parte de la investigación con grupos de enfoque utiliza de tres a cinco grupos (Moriarty, 2013:1052; Krueger y Casey, 2009). En el análisis de opinión de los beneficiarios del programa (niños en edad escolar, provenientes de localidades con grados de marginación alta o muy alta) participaron 31 niños del nivel preescolar y primaria, divididos en cuatro grupos. Uno de los grupos contó con diez participantes y los tres grupos restantes tuvieron siete entrevistados cada uno. Dos grupos estuvieron compuestos de niñas y dos de niños. La edad de los menores fluctuó entre los cinco y los 11 años. Las entrevistas grupales se llevaron a cabo en cuatro planteles escolares distintos, dos en zonas urbanas y dos en zonas rurales del estado de Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2013b:96). Todas estas variables fueron consideradas de importancia para la evaluación, y su definición fue el resultado del trabajo conjunto entre el equipo evaluador y la dependencia responsable del programa (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Características de los niños entrevistados

Grupo	Número de participantes	Género	Edad promedio	Grado escolar	Localidad o municipio	Zona
1	10	Femenino	5 a 6 años	3o de preescolar	Guadalajara	Urbana
2	7	Masculino	7 años	2o de primaria	Zapopan	Urbana
3	7	Femenino	8 a 9 años	3o y 4o de primaria	San Agustín, Tototlán	Rural

Grupo	Número de participantes	Género	Edad promedio	Grado escolar	Localidad o municipio	Zona
4	7	Masculino	10 a 11 años	5o y 6o de primaria	El Dique, Tototlán	Rural

Fuente: Gobierno de Jalisco (2013b:96)

Como criterios adicionales de selección de los planteles donde se entrevistaría a los niños, el equipo evaluador tomó en cuenta las dos modalidades de desayunos con que cuenta el programa (fríos y calientes) y, dentro de la modalidad caliente, el hecho de que contara o no con una cocina (ver cuadro 2). En este sentido, dos de las escuelas presentaron cocina y dos no, una de las cuales por servir desayuno frío ⁹⁸ (grupo 2). El programa contempla que los padres de familia (especialmente las mamás) participen de distintas formas, una de ellas al servir los desayunos. Cabe destacar que las mamás que servían el desayuno caliente en el grupo 4, si bien no contaban con cocina, improvisaron una estufa y compraron una licuadora para facilitar la elaboración de alimentos dentro del plantel (Gobierno de Jalisco, 2013b:96-97).

Cuadro 2. Características de los desayunos entregados

Grupo	Localidad y/o municipio	Modalidad de desayuno	Plantel con cocina	Horario en que se sirve el desayuno	¿Quién sirve el desayuno?
1	Guadalajara	Caliente	Sí	9:00 am	Cocinera y mamás
2	Zapopan	Frío	No*	8:30 am	Profesores y mamás
3	San Agustín, Tototlán	Caliente	Sí	10:30 am	Mamás
4	El Dique, Tototlán	Caliente	No	11:00 am	Mamás

** La modalidad de desayuno frío no requiere de cocina para prepararse y servirse.*

Fuente: Gobierno de Jalisco (2013b:97).

En cuanto a la segunda fase, relativa al diseño de la intervención, es importante tomar en cuenta que los grupos de enfoque con niños deben incluir

⁹⁸ El desayuno frío consiste en leche, galleta de amaranto, avena, cereales y una fruta (manzana, pera o plátano). Durante el invierno se les dio, en lugar de fruta fresca, una pequeña bolsa con fruta deshidratada. Los niños prefieren la fruta fresca (Gobierno de Jalisco, 2013b:96).

la opinión directa de éstos obtenida a través de distintos medios. Los menores poseen una gran cantidad de formas de comunicación más allá de la verbal, tales como el juego libre y el juego estructurado, el dibujo, el juego de roles, etc. Como se argumentó en la primera sección de este capítulo, en estas formas se debe tomar en cuenta el nivel de desarrollo de los niños en sus distintas áreas: lenguaje, cognición, social y de capacidades específicas (Gibson, 2007). Asimismo, en el diseño de los grupos de enfoque es importante contemplar actividades adicionales a las originalmente planeadas, ya que es difícil conocer de antemano el ritmo de trabajo de cada grupo de infantes.

Como investigadores y facilitadores se debe también prever la adaptación a los espacios disponibles, especialmente cuando se trabaja dentro de planteles escolares. El mayor aprovechamiento del ejercicio a través de grupos de enfoque se da cuando se crea un ambiente cordial, de seguridad y confianza entre los niños participantes, de manera que la comunicación fluya, donde se sepan escuchados, donde sepan que su opinión importa. Igualmente debe preverse el uso de materiales y juegos preparados que los inviten a trabajar, que les sean atractivos y mantengan su atención. De la misma forma, los facilitadores deben estar abiertos a trabajar en un ambiente de juego, de movimiento dentro de las actividades, hacerlo divertido. Todo ello sin dejar de lado la edad de los niños, sus habilidades y capacidades de desarrollo, sus necesidades específicas y los objetivos de la investigación (Gibson, 2012).

En el caso del programa “Desayunos Escolares” todos estos aspectos fueron tomando forma en la preparación de esta fase. El equipo evaluador se familiarizó a fondo con los desayunos (fríos y calientes), los menús, los procesos de preparación y la entrega de los mismos. Con base en ello se diseñaron las preguntas y los temas, las dinámicas y las actividades que facilitarían que los niños se sintieran en confianza, seguros y cómodos de participar en el grupo, dar su opinión y compartir sus distintos puntos de vista.

Con base en las actividades y dinámicas, se planearon también los materiales necesarios para que se llevaran a cabo (hojas de papel, plumones, crayolas, colores, títeres, pelotas, caritas felices, tristes y neutras, etc.) tomando en cuenta las edades de los niños. Por ejemplo, en el trabajo con niñas de preescolar se vio conveniente utilizar, en mayor medida, los títeres y monos de peluche que con los pequeños de primaria. En los distintos grupos de edad el trabajo con dibujos resulta siempre enriquecedor para adentrarse en lo que los niños piensan sobre los apoyos que reciben, en este caso la calidad de los alimentos.

Sin embargo, y como se ha comentado, siempre es conveniente tener una actitud abierta y flexible, que vaya más allá de los aspectos que se planearon para el desarrollo de los grupos. En el caso que nos ocupa esto resultó especialmente cierto con relación a los espacios físicos donde se desarrollaron algunos de los grupos de enfoque. Por ejemplo, en las escuelas ubicadas en zonas rurales la demanda de salones en función del número de alumnos de cada plantel escolar ocasionó que el equipo evaluador buscara espacios distintos a los salones de clase para realizar la intervención con los niños.

Implementación

La etapa de implementación de los grupos de enfoque se concentra en el trabajo directo del moderador con los participantes. De acuerdo con Kennedy *et ál.*, ello requiere atender cuatro fases: inicio, apertura, discusión y cierre. Al igual que en la etapa anterior (preparación), estos componentes o fases no siempre se diferencian de manera nítida y su dominio es tanto una técnica como un arte (Gibson, 2007:478). En nuestro caso y, derivado del trabajo con los menores de edad, en el marco de la evaluación del programa se consideró conveniente establecer el trabajo en función de estas etapas.

Inicio

Una vez concertadas las citas con las escuelas y habiendo éstas informado a los padres del ejercicio a realizar con los niños y obtenido los permisos correspondientes, el trabajo inició cuando se recibió a los infantes en el espacio asignado por la escuela. La maestra o directora acompañó a los niños, se les dio la bienvenida y se inició la sesión grupal.

Lo primero que se hizo fue la presentación del equipo evaluador, enseguida se explicó a los niños el objetivo de trabajo y de qué manera era importante su participación, haciéndoles saber que eran ellos los expertos en el tema que se quería conocer. A diario comían su desayuno y, por tanto, ellos eran ellos quienes mejor conocían lo que les gustaba y lo que no les gustaba. Se les hizo saber también que no había respuestas buenas o malas, ellos podían decir su opinión libremente y todas las respuestas eran valiosas. En este momento se explican también las reglas de trabajo y participación; por ejemplo, si las opiniones deben darse según el orden en que están sentados los niños, o sin algún orden en particular, o bien, si el moderador va a utilizar algún señalador para dar la palabra, dando tiempo a que los niños expresen sus dudas al

respecto. Se les explicó también que si no entendían algo de lo que se dice, podían preguntar y aclarar sus dudas.

Apertura

Se continuó con una actividad introductoria para generar seguridad y *rapport* dentro del ambiente del grupo y que sirviera a la vez para que los niños se presentaran y dijeran su nombre. En esta etapa del trabajo resulta importante crear confianza, que los niños se sientan tranquilos y relajados para poder trabajar y expresar su opinión. Los participantes se sentaban en círculo y la moderadora daba la pelota a un menor, quien decía su nombre y lo que más le gustaba jugar. Con frecuencia una respuesta sencilla a una pregunta simple (como decir el juego que más te gusta) resultó útil para dejar claro que los moderadores no esperaban respuestas correctas o incorrectas, reduciendo así la posible ansiedad en los pequeños (Kennedy et ál., 2001:186). Enseguida se pedía al menor que tenía la pelota que la aventara a uno de sus compañeros, quien hacía lo mismo que el anterior, y así sucesivamente, hasta que todos se presentaran. Sentarse en círculo ayuda a crear un clima propicio para la participación, sin tintes de autoridad dentro del grupo, y permite al moderador establecer un contacto visual más directo con los niños (Gibson, 2007:477).

Un aspecto medular para el funcionamiento de las dinámicas posteriores es que los niños sepan lo que va a pasar, lo que se espera de ellos. Con paciencia y claridad se debe explicar los distintos momentos (“voy a..., vamos a..., en un momento haremos...”, etc.). Pintar con palabras, describir lo mejor posible, especificando qué va a suceder y qué se espera de ellos. En esto consiste crear un ambiente seguro, predecible y de confianza (Bailey, 2016). El rol de los moderadores al mostrarse accesibles, cálidos, evitando emitir juicios desde el inicio de la sesión, es fundamental para garantizar el éxito de la dinámica. Asegurar a los niños que, si bien se quiere escuchar la opinión de cada uno de ellos, su participación en las distintas actividades es voluntaria. En efecto, “los niños necesitan sentirse cómodos, valorados y respetados cuando expresan sus opiniones” (Nicholas et ál., 2010:118).

Discusión

En esta etapa se buscó obtener la información relevante para la investigación, a diferencia de los grupos de enfoque con adultos en el caso de los niños se debe privilegiar no sólo los métodos verbales (temas o preguntas), sino tam-

bién se necesita entretener actividades diversas que permitan la expresión de diferentes formas (Kennedy *et ál.*, 2001; Gibson, 2007). Para ello se llevó a cabo algunas dinámicas planeadas en función de la edad de los niños y sus capacidades generales de desarrollo, por ejemplo, para los niños más pequeños -preescolar- el uso de títeres o monos de peluche pues, además de resultarles divertidos, pudieron expresar a través de ellos alguna opinión que, de otra manera, hubiera sido difícil obtener. Por otro lado, el dibujo fue una herramienta clave en prácticamente todos los grupos de edad escolar; a todos los niños les entusiasmó dibujar y más cuando se les ofreció distintas opciones (colores, plumones, crayolas, etc.). Estas actividades promovieron la expresión de ideas y se pudo obtener experiencias e información para el logro del objetivo del grupo de enfoque.

Asimismo, se llevaron a cabo dinámicas diversas y creativas, en función de los objetivos de la investigación, para explorar si a los niños les gustaba algo en particular o no. Actividades como “deditos arriba, abajo y neutro” usando sus manos o con manitas de cartón, que ellos pudieran manipular; caritas con expresiones faciales que les permitieran expresar su opinión de acuerdo con alguna pregunta (gusto, disgusto, indiferencia, enojo, tristeza, alegría, ansiedad, etc.); calcomanías en el piso donde ellos pudieran correr y pararse sobre lo que se acercara a su opinión. En fin, el diseño de dinámicas que facilitaron a los niños la expresión de sus distintas opiniones y que los investigadores entendieran con claridad.

Todas estas actividades se llevaron a cabo en el contexto del trabajo grupal con niños para evaluar la calidad de los alimentos del programa “Desayunos Escolares”. Se conversó con ellos acerca de la comida en general, de lo que comían en casa, qué les gustaba y qué no les gustaba, para luego realizar las distintas dinámicas y comentar, en concreto, lo que desayunaban en su escuela, indagando a detalle sobre cada uno de los alimentos que les servían, qué les gustaba y qué no. En el desarrollo de este tipo de actividades resultó de gran ayuda la presencia de un asistente que acompañó a la moderadora. Los entrevistadores pueden usar las mismas estrategias de comunicación que son usadas en los grupos de enfoque con adultos, estrategias verbales como reflejar lo dicho por el niño, resumir, parafrasear, reconocer los sentimientos y motivar la participación. Y también estrategias de comunicación no verbal, como demostrar atención e interés, espejeando las posturas y movimientos de los niños, así como mantener el contacto visual (Gibson, 2012).

Cierre

En la fase final, la moderadora describió de forma breve lo que dijo el grupo, parafraseando algunos de los comentarios de los niños. Enseguida agradeció de manera especial la participación de cada uno de ellos y les obsequió un pequeño detalle. El agradecimiento es un aspecto importante del trabajo de grupos de enfoque con niños, ya que constituye un mensaje importante que muestra interés y respeto por sus opiniones (Gibson, 2007:481). El tiempo de trabajo directo con los niños fue de entre 45 y 60 minutos por sesión.

Un ejercicio de la imaginación

(¿Cómo ven los niños su participación en un grupo de enfoque?)

“Me llamo María. Hoy cuando llegué a la escuela mi maestra me dijo que iba a trabajar con mis compañeras en algo de nuestros desayunos. No entendí muy bien. Unas personas van a venir a hacernos preguntas. ¿Será como un examen? ¿Qué les tengo que contestar?”

La directora vino por nosotras. Nos habló a varias de mis compañeras. Todas vamos al salón donde son las juntas. El salón está vacío, sin sillas ni mesas. Me siento algo nerviosa, no sé qué tengo que hacer. Creo que mis compañeras están igual que yo. Nos volteamos a ver y nos reímos, pero sé que esto es raro. Nunca alguien había venido a preguntarnos sobre nuestros desayunos.

Hay una señora y un señor. Nos saludan a cada una, sonríen y nos dicen sus nombres. Nos preguntan nuestros nombres y los anotan en unas etiquetas que nos pegamos en nuestra ropa. Quieren ver nuestros nombres. Nos sentamos en el piso, en círculo...

Veo una caja con muchas cosas: pelotas de colores, monos de peluche, hojas de distintos colores, plumones, crayolas, láminas con caritas felices y tristes, círculos de distintos colores... Empiezo a pensar que quizá esto no sea algo tan difícil. Creo que va a ser divertido, ¡creo que venimos a jugar! Mis amigas y yo nos emocionamos, queremos jugar y dibujar.

La señora se llama Cristy y el señor Alfonso. Ella nos explica que necesita de nuestra ayuda para hacer una tarea de su trabajo. Yo no sabía que a las personas mayores les dejan tarea en su trabajo. Quiere escucharnos y saber nuestra opinión de los desayunos que nos sirven aquí en la escuela. Si nos gustan, qué nos gusta y qué no nos gusta.

Empezamos a jugar con una pelota, nos la vamos pasando y cada una dice su nombre y lo que más le gusta jugar. Yo se la aviento a Carolina y luego ella a Mari-bel, ella a Josefina y así hasta que todas decimos nuestros nombres y nuestro juego favorito.

Esto parece divertido. Luego saca los muñecos de peluche y platican de su comida favorita y lo que no les gusta. Hablamos con ellos de lo que nos gusta a nosotras y lo que no nos gusta de los desayunos. Nos preguntan muchas cosas: Quién lo cocina, quién lo sirve, qué nos sirven.

Nos dejan jugar con los muñecos y hablamos como si fuéramos ellos. ¡Esto está muy divertido! Además, podemos usar muchos materiales para dibujar lo que más nos gusta y lo que no nos gusta y luego lo platicamos entre todas las compañeras. Jugamos también a levantar o bajar nuestro dedo cuando nos guste o no. Podemos elegir correr hacia la carita feliz o la carita triste si una comida nos gusta mucho o no.

Nos avisan que ya vamos a terminar. Al final ellos nos dicen lo que nosotras les dijimos. Creo que sí lo entendieron. Nos explican que tienen que hacer un reporte con todo lo que les dijimos. Están muy agradecidos. Se ven contentos. Hasta nos dan un regalito. Me gustó ayudarles a hacer su tarea" (Gobierno de Jalisco, 2013b).

Análisis e interpretación.

Para realizar esta etapa fue conveniente videograbar las sesiones (si así lo permitía la autoridad escolar y los padres de familia), y contar con las transcripciones de los diálogos que se suscitaron en ellas. Una vez que se contó con éstas y utilizando además notas de campo, se realizó un análisis del contenido de la información recabada, la cual se codificó de acuerdo con las necesidades de opinión previamente establecidas en el proyecto de evaluación del programa (y reflejadas como preguntas o temas en los guiones de los grupos de enfoque). A continuación, se presenta un cuadro que resume algunas de las respuestas de los niños con relación a su opinión sobre la calidad y aceptación de los alimentos que se sirven en el programa.

Cuadro 3. Opinión de los niños sobre la calidad y aceptación de los alimentos

Grupo	Modalidad de desayuno y localidad	Lo que más gusta de los menús	Lo que menos gusta de los menús	Sugerencias de los niños
1	Desayuno caliente (con cocina). Guadalupe	1. La fruta fresca: fresa, uvas, plátano y naranjas 2. La leche 3. La sopa de pasta 4. El arroz con leche 5. Las gorditas de frijol	Ingredientes como la cebolla y el cilantro	1. No dejar de servir fruta fresca 2. Servir fruta con yogurt

Grupo	Modalidad de desayuno y localidad	Lo que más gusta de los menús	Lo que menos gusta de los menús	Sugerencias de los niños
2	Desayuno frío. Zapopan	<ol style="list-style-type: none"> 1. La leche 2. Galletas 3. Fruta fresca 	La fruta seca que se sirve ocasionalmente	Ninguna en particular
3	Desayuno caliente (con cocina). San Agustín, Tototlán	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los platillos con soya. (ceviche, tacos) 2. Frijoles en todas sus formas 	El huevo (mostraron un marcado rechazo)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que se sirva fruta fresca 2. Seguir comiendo platillos cocinados con soya
4	Desayuno caliente (sin cocina). El Dique, Tototlán	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los frijoles en todas sus formas 2. Los platillos con soya (ceviche, tacos) 3. Hot cakes 	El huevo (mostraron un marcado rechazo)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que se sirva fruta fresca 2. Seguir comiendo platillos cocinados con soya 3. Cereal 4. Más días con hot cakes

Fuente: Gobierno de Jalisco (2013b:101).

APRENDIZAJES Y CONSIDERACIONES ADICIONALES SOBRE LA UTILIZACIÓN DE GRUPOS DE ENFOQUE CON NIÑAS Y NIÑOS

Recabar información válida y confiable de los niños requiere cuidar aspectos relacionados con las características propias de su desarrollo, así como de sus modos de expresión y comunicación. La utilización de grupos de enfoque para evaluar el programa permitió desplegar muchas de las técnicas cualitativas que se utilizan en el trabajo con menores de edad. Permitted asimismo valorar y profundizar en algunos elementos que vale la pena resaltar para el trabajo metodológico con este tipo de técnicas; enseguida se comentan cuatro aprendizajes y consideraciones al respecto.

Primero, en los grupos de enfoque con niños resulta fundamental mantener un ambiente de trabajo seguro, cordial y amigable, incluso divertido, como medio para facilitar la comunicación entre los niños y el moderador o los investigadores responsables del grupo de enfoque. Este es uno de los

principales mensajes que se ha reiterado a lo largo de este capítulo. Como argumentan Nicholas *et ál.*, “facilitar grupos eficaces con niños implica estar atentos a consideraciones propias de los niños, como el nivel de desarrollo, la madurez y la experiencia. La falta de atención y respeto a la ubicación social única de los niños, sus habilidades, el funcionamiento cognitivo y emocional y sus necesidades pueden dar como resultado métodos de investigación inadecuados y subóptimos en materia de obtención de datos y de la experiencia de los participantes” (2010:118).

Segundo, aunque resulta una constante en las recomendaciones para llevar a cabo grupos de enfoque eficaces, no se puede dejar de enfatizar el papel primordial del moderador cuando se trabaja con los niños. Su liderazgo es clave para mantener la atención de los pequeños, para hacer que se sientan relajados y, a la vez, conseguir la información que se busca en la investigación (Hennessy y Heary, 2005). Por ello, quien esté al frente de un grupo con niños debe ser alguien con experiencia en el trabajo con los mismos, conocedor de sus procesos de desarrollo, y experto en la estrategia que se utiliza, ya que su función es fundamental para la calidad de los datos recopilados (Kennedy *et ál.*, 2001:184). Como argumentan Garbarino y Stott (1992:17), entre mayores competencias tenga el adulto, menores capacidades se requieren del niño.

Tercero, todo trabajo con niños debe colocarse dentro de un marco ético de actuación. Cada vez existen más pautas para el trabajo con la niñez a nivel internacional; en México se debe avanzar hacia una aplicación más sistemática de estas normas y la elaboración de lineamientos propios, especialmente cuando se trata de trabajo cualitativo, dentro de los programas sociales. Además de la obtención del consentimiento respectivo de parte de padres y directivos escolares, la investigación aplicada y básica más reciente ha señalado un conjunto de buenas prácticas y reglas que facilitan la intervención con niños (Kirk, 2007). De manera adicional y como menciona Gibson (2007:481), se debe asegurar a los involucrados en un grupo de enfoque que quien dirige las sesiones cuenta con el entrenamiento que se requiere para trabajar con los niños, así como para moderar e intervenir en las distintas reacciones que se suscitan y que son relativamente comunes en el trabajo con menores.

Finalmente, se debe mencionar la ventaja que representa trabajar con escuelas cuando se trata de llevar a cabo grupos de enfoque con niños (Morgan *et ál.*, 2012:17). Muchas de las dificultades que conlleva el reclutamiento de

participantes para los grupos de enfoque con adultos, y que son típicas del desarrollo de esta metodología, se ven disminuidas cuando se trabaja en un contexto escolar. Dependiendo de los objetivos de la investigación, se puede aprovechar la conformación preexistente de un salón de clase, ya que ello asegura que los niños se conozcan entre sí y que compartan distintos aspectos de su desarrollo, lo cual promueve la confianza, aspecto indispensable para lograr que los niños colaboren y compartan sus opiniones en un grupo de enfoque.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este capítulo se documentó la experiencia de trabajar con niños a través de grupos de enfoque para evaluar distintos aspectos del programa "Desayunos Escolares". Con ello fue posible dar cuenta del esfuerzo interdisciplinar que se requiere para realizar una obtención de datos que resulte de utilidad para la investigación de tipo cualitativo enfocada a la evaluación de un programa social. En este sentido, se utilizaron conocimientos provenientes del campo del desarrollo del niño así como del diseño y planificación de grupos de enfoque para realizar la evaluación.

Asimismo, aspectos tales como el rol de liderazgo del moderador, la adecuación de las estrategias de intervención según las habilidades y capacidades de los niños, la importancia de la planificación para el logro de los objetivos de la investigación y la flexibilidad de los adultos para reconocer cuándo hay que hacer algo distinto a lo planeado, todo ello forma parte indispensable del trabajo fructífero en grupos de enfoque con niños.

BIBLIOGRAFÍA

- Bailey, B. (2015). *Conscious discipline. Building resilient classrooms*. Oviedo, Florida: Loving Guidance, Inc.
- Cammisa, M., Montrone, R. y Caroli, M. (2011). "Development and results of a new methodology to perform focus group with preschool children on their beliefs and attitudes on physical activity" en *International Journal of Pediatric Obesity* 6 (S2). Págs. 22-27.
- Carey, M. A. (1994). "The group effect in focus groups: planning, implementing and interpreting focus group research" en Morse, J. M. (ed.), *Critical issues in qualitative research methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Dalma, A. et ál. (2016). "Perceptions of parents and children, participating in a school-based feeding programme in disadvantaged areas in Greece: a qualitative study" en *Child: Care, Health and Development* 42 (2). Págs. 267-277.
- Esquivel, A. F. et ál. (2017). *Psicodiagnóstico clínico del niño*. (4a. ed.). México: El Manual Moderno.
- Garbarino, J. y Stott, F. (1992). *What children can tell us. Eliciting, interpreting, and evaluating critical information from children*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Gibson, F. (2007). "Conducting focus groups with children and young people: strategies for success" en *Journal of Research in Nursing* 12 (5). Págs. 473-483.
- Gibson, J. (2012). "Interviews and focus groups with children: Methods that match children's developing competencies" en *Journal of Family Theory & Review* 4 (june). Págs. 148-159.
- Gobierno de Jalisco (2013a). *Términos de Referencia para la Evaluación Específica del programa "Desayunos Escolares"*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].
- Gobierno de Jalisco (2013b). *Evaluación específica del programa "Desayunos Escolares": Informe final*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].
- Hennesy, E. y Heary, C. (2005). "Exploring children's views through focus groups" en Greene, S. y Hogan, D. (eds.), *Researching children's*

- experience: Approaches and methods*. Londres: Sage Publications.
- Hoppe, M.J. et ál. (1995). "Using focus groups to discuss sensitive topics with children" en *Evaluation Review* 19 (1). Págs. 102-114.
- Kennedy, C., Kools, S. y Krueger, R. (2001). "Methodological considerations in children's focus groups" en *Nursing Research* 50 (3). Págs. 184-187.
- Kirk, S. (2007). "Methodological and ethical issues in conducting qualitative research with children and young people: A literature review" en *International Journal of Nursing Studies* 44 (2007). Págs. 1250-1260.
- Krueger, R. A. (1994). *Focus groups: A practical guide for applied research* (2a. ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Krueger, R. A. y Casey, M. A. (2009). *Focus groups: A practical guide for applied research* (4a. ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Morgan, D. L. (1997). *Focus groups as qualitative research* (2a. ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Morgan, M. et ál. (2012). "Hearing children's voices: methodological issues in conducting focus groups with children aged 7-11 years" en *Qualitative Research* 2 (1). Págs. 5-20.
- Moriarty, D. A. (2013). "Adolescent-friendly remedies for the challenges of focus group research" en *Western Journal of Nursing Research* 35 (8). Págs. 1043-1059.
- Nicholas, D. B. et ál. (2010). "Contrasting internet and face-to-face focus groups for children with chronic health conditions: Outcomes and participant experiences" en *International Journal of Qualitative Methods* 9 (1). Págs. 105-121.
- University of British Columbia (2018). *Conducting Focus Groups with Children*. Canada: Middle Years Development Instrument (MDI). Disponible en: <http://www.discovermdi.ca/focus-groups-children/>
- Waling, M. et ál. (2016). "School meal provision, health, and cognitive function in a nordic setting – the ProMeal-study: description of methodology and the nordic context" en *Food & Nutrition Research* 60: 30468. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3402/fnr.v60.30468> [2018, 22 de mayo].

Duro de evaluar: el reto de medir la efectividad de la disuasión

*Roberto Arias de la Mora y Arturo Torres Verdín
Arias Marroquín y Asociados - El Colegio de Jalisco*

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo reflexiona sobre la experiencia de evaluación de resultados al programa “Salvando Vidas” implementado por el Gobierno del Estado de Jalisco.⁹⁹ El estado diseñó este programa como un protocolo de actuación de la autoridad para la aplicación de pruebas de alcoholimetría buscando regular directamente el comportamiento social al prohibir la conducción bajo los efectos del alcohol (Ballart y Ramió, 2000), la puesta en marcha de este programa, denominado “operativo Salvando Vidas”, no estuvo exenta de polémica y crítica social. Este apartado enfatiza las tensiones inherentes al contexto social y político en que se llevó a cabo la evaluación y los consecuentes desafíos metodológicos a los que se debió enfrentar. Para ello, la reflexión se organiza en tres apartados, en primer lugar se exploran algunos antecedentes contextuales que configuraron el sentido de la responsabilidad pública en torno al problema de la conducción bajo los efectos del alcohol, en un segundo momento se señalan los desafíos metodológicos de la experiencia evaluativa y, por último, se presentan los aprendizajes y recomendaciones.

De acuerdo con lo reportado en el Informe de Gobierno 2017 se recibió el reconocimiento de la Federación Iberoamericana de Asociaciones Víctimas contra la Violencia Vial por el operativo Salvando Vidas y, “a dicho reconocimiento se suman las voces de reconocidos especialistas como el Mtro. Roy Rojas, Consultor Internacional Senior en Seguridad Vial que ha declarado al Operativo Salvando Vidas como el mejor programa de seguridad vial de América Latina” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018a:62); además se señaló, con base en las cifras del indicador, que este programa se había convertido en el principal argumento para configurar la responsabilidad pública en torno al operativo vial, disminuyendo el número de muertes por accidentes viales a causa del manejo con alcohol.

Así, el concepto de responsabilidad pública resulta crucial para ordenar la reflexión que aquí se presenta y que habrá de explorar, siguiendo a Gusfield

⁹⁹ Cfr. Gobierno de Jalisco (2014b).

(2014), dos líneas de argumentación en torno a la responsabilidad pública, la primera aborda la razón de la misma y responde esencialmente a la pregunta ¿cómo es posible?, orientada a ofrecer una explicación acerca de las causas que producen y definen el problema público que se pretende resolver; la segunda línea explora el sentido que tiene ésta y que intenta responder más bien a la que pregunta ¿qué hay que hacer?, y que se orienta a buscar al responsable de resolver el problema público en su sentido estrictamente político.

EN BUSCA DE LA RESPONSABILIDAD CAUSAL: LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL ARGUMENTO

Entre los once indicadores que reportaron alguna anomalía, según el observatorio ciudadano Jalisco Cómo Vamos,⁴⁰⁰ figuró en segundo lugar el que mide el número de defunciones por accidente de tráfico de vehículo motor. En efecto, de acuerdo con los valores históricos reportados por el sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE Jalisco),⁴⁰¹ el número de defunciones por accidente de tráfico de vehículo motor entre 2012 y 2017 ha venido decreciendo consistentemente, al pasar de 1,048 a 755 muertes.

De acuerdo con la metodología reportada por MIDE Jalisco, la información “se obtiene a través de los certificados de defunción de muertes ocurridas por accidentes de tráfico de vehículos de motor en cualquier persona a cualquier edad; los cuales son recolectados en el Registro Civil y se incorporan a una base de datos del Sistema de Información Dinámica (Cubos Dinámicos en línea del Sistema Nacional de Información de Salud” (Gobierno de Jalisco, 2018b).

La entidad responsable de recolectar la información estadística es la Dirección General de Información en Salud del Gobierno Federal, a través del Subsistema Epidemiológico y Estadístico de Defunciones (SEED)⁴⁰² cuya base de datos está actualizada al año 2017, con la aclaración de que se trata de “información preliminar sujeta a modificaciones” (Gobierno de Jalisco, 2018 b).

Una primera cuestión que vale la pena subrayar es la diferencia entre el indicador reportado por MIDE Jalisco, que reportó el número total de muertes

⁴⁰⁰ Jalisco Cómo Vamos (2018).

⁴⁰¹ Disponible en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio> [2018, 23 de mayo].

⁴⁰² Cfr. SEED, disponible en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/s_seed.html [2018, 23 de mayo].

por accidente de tráfico, y el indicador más específico al que se hizo referencia en la introducción de este capítulo y que fue incorporado al Informe de Gobierno 2017, el cual precisó el número de muertes por accidentes viales ocasionados por la presencia de alcohol.

Tal diferencia obedece a una ausencia constante que se hizo notar al momento en que se llevó a cabo la evaluación de resultados del programa “Salvando Vidas” que tiene que ver con la decisión de no incluir en el sistema MIDE Jalisco una medición específica para el programa que permitiera vincularlo directamente con el PED vigente (Gobierno de Jalisco, 2014b:27).

La causa se encuentra en la enorme complejidad que supone la generación de información estadística relevante para los objetivos del programa, de hecho, al momento de hacer la evaluación los funcionarios indicaron que la principal fuente de información que se emplea para identificar los cambios producidos son los datos reportados mensualmente por el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF), con base en datos del Servicio Médico Forense en la región Centro de la entidad, sobre los resultados de las autopsias derivadas de accidentes viales (atropellamientos, choques y volcaduras) en las que se practicaron pruebas de alcoholimetría.

En 2013, al inicio de la actual administración estatal, la Secretaría de Movilidad no contaba con información estadística oportuna para construir el programa. Las bases de datos de la Dirección de Investigación no estaban sistematizadas para posibilitar el análisis correlacional en materia de accidentes relacionados con el alcohol, lo que no permitía la generación de evidencia relevante para el adecuado diseño de una estrategia de intervención pública sobre esta problemática.¹⁰³

Aún más, se reconoció que se encontraba en proceso de consolidación un Observatorio Estatal de Lesiones, con la participación de diversas instituciones públicas, para generar “ciertos criterios de medición porque anteriormente cada quien media cosas distintas” (Gobierno de Jalisco, 2014b:26).

A pesar de las dificultades inherentes a la sistematización de información

¹⁰³ Entrevista con Ana Laura Chávez Velarde. Directora General de Seguridad Vial. 10 de diciembre de 2014.

estadística relevante en torno a los accidentes vehiculares en general ¹⁰⁴ y a los accidentes provocados por la presencia de alcohol en los conductores en particular; lo cierto es que las instancias públicas responsables de la prevención de los accidentes vehiculares se apropiaron del problema público.¹⁰⁵ Tal circunstancia es la que explica que el Consejo Estatal para la Prevención de Accidentes en Jalisco (Cepaj), se haya orientado más a hacer políticas de seguridad vial que a construir estadísticas (Gobierno de Jalisco, 2014b:26). Como se verá más adelante, una de las principales acciones del referido Cepaj, consistió en el diseño de campañas publicitarias en las que se insistió en la idea de no conducir bajo los efectos del alcohol bajo el argumento de que al menos el 50% de los accidentes viales eran causados por este motivo.¹⁰⁶

De hecho, de la experiencia internacional se dedujo que la medición de la cantidad de alcohol en el cuerpo humano y el número de accidentes asociados a su presencia es una de las tareas más desafiantes para las autoridades de cualquier país. En realidad muy pocos gobiernos han logrado perfeccionar la normatividad local aplicable en una legislación en torno a las cantidades de alcohol que pueden llegar a constituir una transgresión (OPS, 2010: 5).¹⁰⁷

Las dificultades inherentes a la cuestión de la cuantificación son

¹⁰⁴ Ante ello, es necesario reflexionar sobre las condiciones que influyen en un accidente y aún con la presencia de alcohol, no son controladas por el programa, pero que tienen más y mayor peso que el propio alcohol. La crítica realizada por Gusfield (2014:167) es que una buena parte de los trabajos realizados sobre la presencia del alcohol han enfocado sus energías en señalar este hecho como un factor excluyente de un complejo patrón de causas, siendo que el alcohol y un consumo moderado de este, no implica la pérdida de la conciencia o la capacidad para conducir o conducirse.

¹⁰⁵ El sentido en que se emplea aquí el concepto de propiedad de los problemas públicos es el definido por Gusfield, para quien dicha noción “deriva del reconocimiento de que en las áreas de opinión pública y del debate público no todos los grupos tienen igual poder, influencia y autoridad para definir la realidad del problema. A esa capacidad de crear la definición pública de un problema e influir sobre ella aludo cuando me refiero a propiedad” (2014:76).

¹⁰⁶ Esta cifra fue empleada por el Cepaj corresponde a la estadística anual de muertes ocurridas en el año 2006 que ascendió a 2,5000 muertes en Jalisco, de las cuales, el 50% fueron causadas por exceso de alcohol y la fuente es la Secretaría de Salud del gobierno federal (El Informador, 2008).

¹⁰⁷ El alcohol tiene un efecto en la habilidad para manejar debido a que éste actúa como un agente estimulante o depresivo, mismo que altera la percepción sensorial, afecta el juicio, reduce la atención y la agudeza visual y que posee propiedades analgésicas y anestésicas que aumentan conforme a la cantidad ingerida hasta el grado de pérdida de la conciencia o la propia muerte (OPS, 2010:8)

determinantes para la orientación de la política, en tanto que entran en juego desde la forma en que la información es obtenida, el modo de procesarla, hasta quién es responsable de hacerlo; además de tales dificultades hay que añadir el hecho de que el nivel de alcohol en la sangre varía de forma considerable entre las cuatro y seis horas de realizarse la prueba de detección después de la muerte, lo cual vuelve a este tipo de exámenes poco confiables o imprácticos (Gusfield, 2014: 151).

Si en el caso de las muertes resulta difícil registrar el nivel de alcohol en el cuerpo humano, tal condición no es operativamente diferente para el caso de los heridos. Las dificultades para recabar los datos necesarios para determinar la presencia de alcohol o no en un accidente radican en que no es posible contabilizarlo al momento del accidente, a lo que se suma los sitios de atención médica a donde son trasladados los lesionados, aunado a las condiciones de gravedad de las heridas y la urgencia de su atención, prácticamente la vuelven una tarea inviable para las instituciones que pudiesen tener interés en registrar la estadística del acontecimiento.¹⁰⁸

A las circunstancias anteriores hay que agregar otras dificultades derivadas de la natural competencia que se presenta entre las instituciones públicas involucradas, toda vez que en torno a la construcción del dato sobre el número de muertes se pueden generar intereses institucionales en busca de reconocimiento público y derivar en una situación de discrepancias en las cifras reconocidas por cada organismo.

Para comprender mejor el proceso de apropiación al que se hace referencia, vale la pena hacer una breve mención al contexto institucional que se derivó de la reforma constitucional donde se consagró el derecho a la protección de la salud,¹⁰⁹ y que obliga a los tres órdenes de gobierno a la atención de la salubridad general conforme a los alcances regulados en la Ley General de Salud. Dicha ley establece en su artículo 27 que dentro de los servicios básicos se consideraran la prevención de los accidentes, en la que los gobiernos locales participaran en la elaboración de la estadística local y su envío a las autoridades federales siendo materia de salubridad general y concurrente la

¹⁰⁸ Cfr. Entrevista el 10 de diciembre de 2014 con Ana Laura Chávez Velarde, Directora General de Seguridad Vial, citada en Gobierno de Jalisco (2014b).

¹⁰⁹ Cfr. Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión (1917).

prevención de accidentes, misma que no descarta la investigación para su prevención y la educación necesaria para ese fin.¹¹⁰

A nivel local, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco reconoce en la Secretaría de Salud estatal las atribuciones que en materia de salud establece la legislación federal para los estados y, por tanto, las responsabilidades derivadas de la Ley General de Salud; la cual es complementada por la Ley de Salud del Estado de Jalisco, siendo esta última la que finalmente precisa los alcances de la responsabilidad pública a cargo del organismo denominado Consejo Estatal para la Prevención de Accidentes en Jalisco (Cepaj) respecto a las acciones orientadas a la prevención de accidentes, además de la investigación e información necesaria para este fin.¹¹¹

El Cepaj se constituyó bajo la figura de órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Salud de Jalisco el 28 de agosto del 1990, dicho organismo es el encargado de coordinarse con el Consejo Nacional de Prevención de Accidentes (Conapra) para materializar las tareas en el orden local. Bajo este diseño institucional, resultó natural que el Cepaj se apropiara de la responsabilidad pública en el manejo de la información estadística relacionada con los accidentes a nivel estatal.

Como ya se refirió antes, una vez consolidado el organismo a nivel estatal su desempeño se orientó al diseño de campañas de prevención de accidentes, en estas campañas quedó reflejada la dificultad de realizar una medición precisa del número de muertos causados por la mezcla de alcohol y volante. Para ejemplificar lo anterior, vale la pena referir algunas declaraciones e información vertida a la prensa durante el 2008 sobre este tipo de accidentes, en aquel año el gobierno federal, a través de la Secretaría de Salud, reportó que la proporción de fallecimientos en percances causados principalmente por el componente del alcohol o drogas ascendió hasta un 70%; el organismo estatal, por su parte, declaró en ese mismo año que la medición resultaba subjetiva toda vez que a nivel local la cifra reconocida apenas alcanzaba un 27%, sin embargo, también se reconoció que la cifra podría variar al alza en un 30%, en virtud de que durante un accidente se privilegia la atención de la emergencia y la preservación de la vida antes que la aplicación de alguna prueba de

¹¹⁰ Artículo 13, inciso B, fracción V en Congreso de la Unión (1984).

¹¹¹ Esta normatividad establece en su artículo 57 la definición de accidente como: el hecho súbito que ocasione daños a la salud y que se produzca por la concurrencia de factores potencialmente prevenibles.

alcoholemia, con lo cual se pierde el registro de la intoxicación.¹¹² Para el año siguiente, el organismo estatal reconoció el fallecimiento de 2,500 personas al año a causa de accidentes viales; de los cuales, el 35% fue como resultado de conducir bajo los efectos del alcohol.¹¹³

Bajo tales circunstancias, uno de los principales desafíos metodológicos que debió enfrentar el proceso evaluativo fue determinar en qué medida el cumplimiento de los objetivos del programa incidió en la solución del problema público identificado en torno al conductor alcoholizado. En este sentido, como se expuso en el informe final de la evaluación de resultados,¹¹⁴ partiendo de la perspectiva teórica del programa se asumió el supuesto de la inexistencia de datos estadísticos confiables en torno al número de accidentes viales causados por alcohol o del número de heridos, que podrían ser otras de las variables aproximadas para medir la incidencia.¹¹⁵

Bajo este supuesto, se emplearon técnicas econométricas de estadística descriptiva y de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO-OLS) para evaluar un primer impacto del programa. La idoneidad de esta técnica econométrica se fundamentó con base en sus posibilidades analíticas de datos, cuyo comportamiento eventualmente pudiera estar determinado por múltiples variables que interactúan simultáneamente.

De manera particular, las técnicas econométricas se emplearon para tres propósitos: “1) estimar la estadística descriptiva de las muertes en accidentes viales en la Región Centro; 2) cuantificar los efectos de la implementación del programa en el total de muertes y, en particular, en aquellas defunciones con positivos de alcoholemia en los análisis forenses y 3) definir tendencias temporales en las muertes por accidentes viales” (Gobierno de Jalisco, 2014b:61).

Metodológicamente, la evaluación se sustentó en el análisis comparativo

¹¹² El informador (2008).

¹¹³ Universidad de Guadalajara (2009).

¹¹⁴ Cfr. Gobierno de Jalisco (2014b:60-61).

¹¹⁵ En disciplina de la evaluación, como lo proponen Chen y Rossi, la perspectiva basada en la teoría “se encuentra más cercana a aquello que los econométristas llaman ‘especificación de modelos’” (2015: 88). En otras palabras, por la perspectiva teórica del programa evaluado nos apegamos a la propuesta de estos autores, quienes más que referirse a teorías complicadas, abstractas y generales, más bien proponen “la utilización del material existente al menos por el momento, y que recurramos al cúmulo de teorías y conocimientos que consideramos relevantes” (2015: 109).

de los registros mensuales disponibles de las muertes ocurridas en accidentes viales en la región Centro, en un horizonte de tiempo que se planteó dos periodos incluyendo datos previos y posteriores a partir del momento en que el programa se implementó en la segunda quincena de noviembre de 2013. El primer periodo se contempló de enero a noviembre de 2013, en tanto que el segundo agrupó los datos registrados entre diciembre de 2013 hasta el mes de octubre de 2014, toda vez que la evaluación se inició durante el mes de noviembre de ese año.

Las principales variables que se analizaron fueron el total de muertes (muertes en accidentes viales) y las muertes con registros de alcoholimetría positiva (muertes con registros de alcoholimetría positiva). El análisis de la estadística descriptiva a partir de los valores obtenidos mostró, en principio, que tras la implementación el total de muertes y, en particular, las relacionadas con los registros de alcoholimetría positiva disminuyeron:

“Mensualmente, el promedio de muertes con registros de alcoholimetría positiva se redujo de 12 a 8, lo cual fue equivalente a una reducción de la mortalidad del 29 por ciento. El promedio de muertes en accidentes viales se redujo de 53 a 51, lo cual fue equivalente a una reducción del tres por ciento. Además, los estadísticos de tendencia central de las dos variables muestran que la volatilidad en las series se redujo sensiblemente tras la implementación del programa. Esto sugiere que en los accidentes viales se tendió a reducir los riesgos de mortalidad tras la implementación del programa” (Gobierno de Jalisco, 2014b:62).

Tabla 1. Muertes en accidentes viales en la ZMG 2013-2014

	Estadística Descriptiva				
	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Periodo Enero 2013 - Octubre 2014					
Muertes en Accidentes Viales	22	52.1364	9.8479	36	78
Muertes con Registros de Alcoholimetría Positiva	22	10.0455	4.1916	1	19
Periodo Enero 2013 - Noviembre 2013					
Muertes en Accidentes Viales	11	52.8182	13.3553	36	78

Estadística Descriptiva					
	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Muertes con Registros de Alcoholimetría Positiva	41	11.7273	4.1495	7	19
Periodo Diciembre 2013 - Octubre 2014					
Muertes en Accidentes Viales	41	51.4546	4.9267	45	58
Muertes con Registros de Alcoholimetría Positiva	41	8.3636	3.6680	1	13

Nota: Las variables fueron obtenidas del IJCE Para efectos analíticos se considera que el programa se implementó desde diciembre de 2013, la muestra incluye datos mensuales de enero 2013 a octubre 2014.

Fuente: Gobierno de Jalisco (2014b: 62).

No obstante lo anterior y como consecuencia de que el fenómeno de mortalidad por accidentes viales puede ocurrir por múltiples factores y los datos ya mostraban una tendencia a la baja desde el periodo previo a la implementación del programa, para la estimación de los efectos directos fue necesario un diseño de análisis econométrico que empleó variables de tendencia lineal y cuadrática, además de una variable de interacción conjunta, con fines de control estadístico así como la evaluación de los cambios en los efectos del programa en el tiempo.

Los resultados de dicho análisis econométrico revelaron que el total de muertes en accidentes viales en la región Centro fue relativamente constante.

Tabla 2. Total de Muertes en Accidentes Viales en la ZMG, 2013-2014

Estimación Econométrica				
	Coefficiente	Error Estándar	Estadístico t	P-Value
Tiempo (Tendencia lineal)	-1.00	2.17	-0.46	0.6510
Tiempo al Cuadrado	-0.17	0.20	-0.84	0.4150
Programa Salvando Vidas (Dummy)	-54.84	48.58	-1.13	0.2750
Tiempo * Programa Salvando Vidas	6.46	4.58	1.44	0.1760

Estimación Econométrica				
	Coefficiente	Error Estándar	Estadístico t	P-Value
Constante	63.70	5.60	11.38	0.0000
Observaciones	22			
Estadístico F	3.0500			
Prob > F	0.0459			
R Cuadrada	0.4177			
R Cuadrada Ajustada	0.2806			

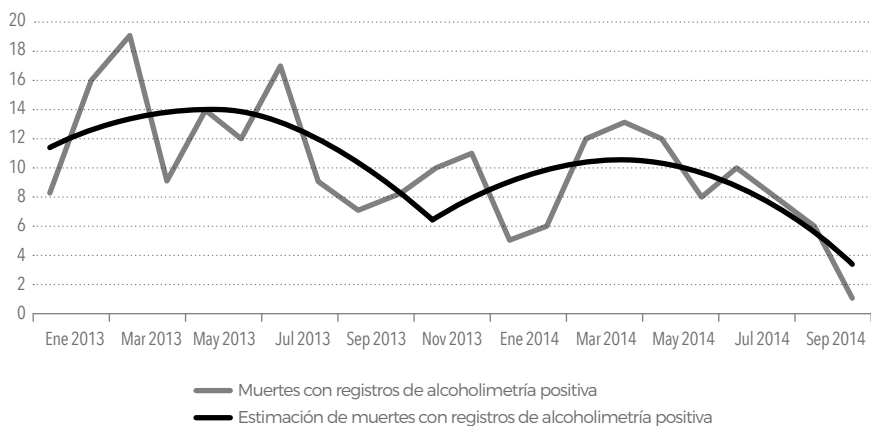
Notas: La técnica de estimación econométrica es Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO-OLS), la variable dependiente es Muertes en Accidentes Viales. Para efectos analíticos se consideró que el programa se implementó desde diciembre de 2013, la muestra usada incluyó datos mensuales de enero de 2013 a octubre de 2014.

Fuente: Gobierno de Jalisco (2014b:64).

Si bien una de las principales conclusiones del análisis econométrico realizado, y cuyos detalles pueden ser consultados en la versión pública del informe final de la evaluación, apuntó un resultado que se puede estimar contrario a los fines de los promotores del programa evaluado al señalar que existe “escasa evidencia para sustentar que el Programa Salvando Vidas ha reducido significativamente el número de muertes” (Gobierno de Jalisco, 2014b:63); un análisis más detallado de la información econométrica sugirió la presencia de efectos directos e indirectos en la disminución de las muertes con registro de alcoholimetría positiva, no obstante que también sugieren una pérdida de eficacia del programa a lo largo del tiempo:

“Particularmente, la gráfica confirma que el total de muertes ha sido relativamente constante en el tiempo. Si bien la gráfica muestra que la serie experimentó comportamientos diferenciados en los periodos previo y posterior a la implementación del programa, también muestra que la reducción de las muertes ha sido relativamente pequeña. De hecho, y tal como se esperaba de acuerdo a las estimaciones econométricas, la gráfica muestra que los efectos positivos del programa han sido de corto plazo en el mejor de los casos” (Gobierno de Jalisco, 2014b).

Figura 7.1 Muertes en accidentes viales y alcoholimetría (estimación econométrica)



Fuente: Elaboración propia con base en Arias 2014.

En síntesis, las principales conclusiones del análisis econométrico sobre el programa fueron enumeradas de la siguiente manera:¹¹⁶

- En el análisis de estadística descriptiva, donde no se tomó en cuenta la tendencia decreciente del número general de accidentes viales, se observó que en noviembre de 2013, tras la adopción del programa, las muertes en accidentes viales disminuyeron sensiblemente; las muertes con alcoholimetría positiva se redujeron en 29%, sin embargo, esta cifra incluyó la tendencia decreciente que existía desde antes de la implementación del programa.
- En el análisis econométrico y tras controlarse el efecto de tendencia decreciente, la evidencia sugirió que los riesgos de mortalidad tendieron a reducirse tras la implementación del programa.
- Si se controlan los impactos de la tendencia decreciente y de aprendizaje, el análisis econométrico mostró que los efectos del programa han sido pequeños, pero significativos.
- El análisis mostró que el número de muertes en accidentes viales con registros de alcoholimetría positiva disminuyó tras la implementación del programa; sin embargo, también expuso que la eficacia del mismo tendió a disminuir a lo largo del tiempo.

¹¹⁶ Cfr. Gobierno de Jalisco (2014b).

- e. Por lo tanto, el programa fue relevante para la disminución de las muertes en accidentes viales con registros de alcoholimetría positiva pese a la existencia de una tendencia decreciente y del efecto aprendizaje.

En busca de la responsabilidad política: las reformas sobre movilidad y la capacidad de atrapar a los conductores alcoholizados.

No obstante las dificultades en torno a la cuantificación del número de muertes causadas por la combinación de alcohol y volante que se apuntaron anteriormente, lo cierto es que las circunstancias que dieron origen al programa apuntan a un largo proceso de maduración de la dimensión pública en torno al problema del conductor alcoholizado, asumiendo que “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere de la regulación o la intervención gubernamental o social o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2009:38).

Este proceso derivó en un aparente consenso social por evitar los riesgos inherentes al hecho de conducir alcoholizado y que tienen que ver con la búsqueda de responsables frente a la pérdida de la vida de las personas y otros daños colaterales ocasionados a terceros, así como por las afectaciones a los bienes públicos (luminarias, equipamientos urbanos, vías de comunicación, etc.) y privados (bienes muebles e inmuebles).

Bajo la premisa teórica que establece la presencia de costos de captura y condena de las conductas consideradas como indeseables o sancionables (Becker, 1974); los primeros esfuerzos gubernamentales en Jalisco para responder las demandas de algunos grupos de personas victimizadas por lo que se considera como violencia vial, apuntaron a una serie de modificaciones que fueron aprobadas en el año 2010 tanto al Código Penal como a la legislación vigente en materia de tránsito y vialidad, con el propósito de incrementar las penas por manejar bajo la influencia del alcohol; a este primer esfuerzo legislativo se le denominó “Ley Salvavidas”.¹¹⁷

No obstante lo anterior, el aparente consenso social en torno al problema del conductor alcoholizado no resultó del todo claro. De acuerdo con una encuesta realizada por el Consejo Estatal Contra las Adicciones en Jalisco (Cecaj) para estudiar la percepción entre la población de 16 años o más de la ZMG sobre la llamada “Ley Salvavidas” se reveló que:

¹¹⁷ Cfr. Entrevista el 10 de diciembre de 2014 con Ana Laura Chávez Velarde, Directora General de Seguridad Vial, citada en Gobierno de Jalisco (2014b).

“Existe [una] diferencia significativa entre los que toman y no toman sobre la percepción de ser detenido. Los que toman perciben menos riesgo de ser detenidos que los que no toman. Por lo que será necesario incrementar la percepción de ser detenido entre los que toman” (Cecaj, 2014).

Además, el estudio reveló otra cuestión relevante para configurar la responsabilidad política en torno al problema público del conductor alcoholizado, toda vez que uno de sus objetivos fue medir el impacto de la campaña a favor de la legislación durante el año 2011, el manejar bajo el influjo del alcohol es una conducta socialmente reprochable, toda vez que el 80% de los encuestados se mostraron dispuestos a denunciar a quienes tomen y conduzcan un automóvil (Cecaj, 2014:28).

Lo que también reveló la encuesta es que el conducir alcoholizado resulta ser una práctica social muy extendida, el 43.8% de los encuestados admitió haber conducido un vehículo en estado de ebriedad en los últimos ocho meses previos a la realización del estudio (Cecaj, 2014:42).¹¹⁸

De esta primera medida legislativa no se conocieron resultados relevantes, muy probablemente porque la medida de incrementar la penalización por conducir alcoholizado por sí misma resultó insuficiente. Se debió esperar a la ventana de oportunidad ¹¹⁹ abierta con motivo de la alternancia partidista en el gobierno del estado, para que se iniciara todo un proceso político que permitió que fuera derogada la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco para dar paso a la promulgación de una nueva legislación, la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, publicada el 10 de agosto del año 2013.

¹¹⁸ La encuesta en sí reflejó valores o conductas encontradas en la sociedad jalisciense. Por un lado, los individuos aceptan que es una conducta de riesgo el manejar bajo el influjo del alcohol al grado de hacer una denuncia, por otro aceptan como práctica común el conducir el automóvil bajo esas condiciones a tal nivel que de acuerdo a la encuesta referida, el promedio de copas ingeridas mientras se maneja es de 2 a 3 copas en el 33.6% de los casos, 14.8% de los casos entre 6 y 10 copas y el 7.8% de los casos perdieron la cuenta.

¹¹⁹ La ventana de oportunidad de acuerdo con Kingdon (2014: 172) es la posibilidad de instrumentar una política, misma que se da debido a una alineación de intereses, un cambio en el entorno político o un acto imprevisto que termina seleccionando una corriente de soluciones consideradas como adecuadas para atender el problema detectado. La ventana de oportunidad tiene una duración limitada por lo cual, debe ser aprovechada para generar una respuesta del aparato público al problema que ha entrado en la agenda de atención gubernamental.

Conforme a la teoría sugerida por Becker (1974) respecto a incrementar la capacidad de captura de los infractores por la vía de mayor inversión en policías, personal judicial y equipo especializado, dicha legislación introdujo en su artículo 20 la facultad de la recién creada Secretaría de Movilidad para realizar pruebas de alcoholimetría de manera aleatoria; tarea que fue encomendada al área de peritos, la cual tendría el reconocimiento como auxiliares del ministerio público, con lo cual expresamente se le atribuyó la naturaleza probatoria a los exámenes de alcoholimetría en los procesos de averiguación previa que se integraran en cada caso.

Con esta medida, no sólo se le otorgó la facultad expresa a la autoridad competente en materia de movilidad para aplicar pruebas de alcoholimetría sino que, además, se precisó el límite de ingesta de alcohol permitido para los automovilistas que circulan en el estado de Jalisco en 0.25 miligramos de alcohol por litro de aire espirado o 50 miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre en tanto que, para el caso de conductores de vehículos de transporte de carga y de pasajeros o de demanda por medio de aplicaciones móviles, se estableció la tolerancia cero (0 miligramos de alcohol por litro de aire aspirado o de alcohol en sangre).¹²⁰

De igual manera, se buscó incrementar la capacidad de persuasión (Becker, 1974) sobre los conductores que suelen manejar bajo los influjos del alcohol, con el establecimiento de sanciones para los transgresores de la Ley (ver tabla 3).

Tabla 3. Sanciones aplicadas de acuerdo a la cantidad del alcohol detectado.

Cantidad de alcohol detectado.	Sanción ⁴
Medición de 50 a 80 miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o 0.25 a 0.40 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, o bajo el influjo de drogas.	150 a 200 días de salario mínimo vigente (de \$40,093.5 pesos a \$13,458 pesos al momento de la evaluación en el año 2014).
Una cantidad de 81 a 130 miligramos de alcohol por 100 mililitros de sangre o de 0.41 a 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado.	Arresto administrativo inmutable de doce a veinticuatro horas más la sanción económica de 150 a 200 días de salario mínimo vigente.

¹²⁰ *Cfr.* Congreso del Estado de Jalisco (2013).

Cantidad de alcohol detectado.	Sanción ⁴
Una cantidad mayor a 130 miligramos de alcohol por 100 mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado.	Se sancionará con arresto administrativo inconvertible de veinticuatro a treinta y seis horas más la sanción económica de 150 a 200 días de salario mínimo vigente.

Fuente: elaboración propia con base en Congreso de Jalisco (2013).

⁴ Los montos de las sanciones han sido hechos considerando los salarios mínimos vigentes establecidos en la Ley y por parte de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Las sanciones se encuentran acompañadas de un curso de sensibilización obligatorio hacia los infractores con el objeto de hacerlos conscientes sobre la importancia de no conducir bajo los influjos del alcohol. Estas previsiones legales fueron complementadas posteriormente con la publicación de un “Protocolo para la implementación de los puntos de control de alcoholimetría y vigilancia ordinaria”,¹²¹ con el cual se dotó a la autoridad estatal de un marco general de actuación estandarizado para la realización de las pruebas de alcoholimetría. Fue precisamente este protocolo el que sirvió de base para definir las variables analizadas en la evaluación de resultados que se llevó a cabo.

Tanto la reforma legal como su complemento protocolario se nutrieron de un importante consenso en torno a este tipo de soluciones,¹²² manifestado tanto a nivel nacional como internacional. Las diversas experiencias desarrolladas resultan particularmente semejantes por la manera en que atienden a la responsabilidad política que se expresa a través de la captura mediante la instalación de ciertos puntos de control ya sea al interior de la ciudad o en las principales carreteras y vías acceso a las zonas urbanas, así como la aplicación aleatoria de las pruebas de alcoholemia a los automovilistas seleccionados y la aplicación de sanciones a quienes hayan resultado positivo a la presencia de alcohol durante las pruebas realizadas.

En efecto, durante la evaluación al programa fue posible identificar un proceso de aprendizaje por parte de las autoridades responsables que, mediante un ejercicio de *benchmarking*, reconocieron las mejores prácticas a nivel nacional; lo que les permitió identificar tanto las fortalezas como las debilidades

¹²¹ Cfr. Gobierno de Jalisco (2010).

¹²² Siguiendo a Kingdon (2014), se puede decir que se está frente a toda una corriente de soluciones, es decir, todo un conjunto de opciones que han sido “aceptadas” social, técnica y/o políticamente como viables para ser instrumentadas contra el problema identificado”.

de las experiencias analizadas. Así, por ejemplo, en comparación con el caso más conocido que fue desarrollado en la capital mexicana,¹²³ el componente más fuerte de la experiencia jalisciense se encontró en el establecimiento del protocolo y de los cursos de capacitación en materia de derechos humanos, primeros auxilios y conocimiento del marco jurídico.

De acuerdo con la visión de los responsables del programa, en el caso de la Ciudad de México se detectó que, durante la implementación de los operativos, la aplicación de las sanciones corre por cuenta de un juez cívico y no existe propiamente una delegación de autoridad a los peritos y jueces certificados para aplicar las revisiones e imponer sanciones en virtud de ello es que, por lo general, los amparos promovidos por quienes son detenidos suelen otorgarse y, en consecuencia, las sanciones son revocadas.¹²⁴

En este mismo sentido, se partió de un conocimiento previo acerca de la conducta de los conductores alcoholizados que deriva del típico accidente de tránsito vinculado con el alcohol, éste se distingue por ser protagonizado por un único vehículo que transita a alta velocidad, por lo general durante la noche y en los fines de semana (OPS, 2010:17); con base en esta noción se determinó inicialmente que el programa debería de orientarse a la instalación de puntos de control en las avenidas más transitadas de la ciudad, preferentemente cercanos a sitios de entretenimiento, durante los fines de semana y a partir de las diez de la noche.

La responsabilidad política frente al problema público del conductor alcoholizado se terminó de configurar a través de la estrecha vinculación que trabaron los responsables del programa con algunos colectivos de la sociedad civil organizada,¹²⁵ la comunidad académica y especialistas en temas de seguridad -como el caso de Calea-¹²⁶ que abrió la oportunidad para formular

¹²³ Otras experiencias analizadas a través del *benchmarking* realizado con el propósito de establecer criterios y marcos de actuación antes del arranque de Salvando Vidas fueron Baja California en el ámbito nacional y los casos de España, Canadá y Estados Unidos en el ámbito internacional.

¹²⁴ *Cfr.* Entrevista el 10 de diciembre de 2014 con Ana Laura Chávez Velarde, Directora General de Seguridad Vial, citada en Gobierno de Jalisco (2014b).

¹²⁵ Durante la fase de diseño del programa, se contó con el respaldo de organizaciones de la sociedad civil, particularmente de la asociación "Víctimas de la Violencia Vial", así como el respaldo técnico de la Organización Panamericana de la Salud.

¹²⁶ Comisión de Acreditación para Agencias de Aplicación de la Ley (The Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies).

una estrategia de implementación que supuso, de entrada, la contratación de mujeres con el ánimo de reducir resistencias sociales motivadas por la mala imagen que mantenía la policía vial antes del arranque del programa por las experiencias de corrupción prevalecientes desde hace muchos años atrás; continuó con la aprobación de un Protocolo de actuación en el que se precisaron los parámetros técnicos de los puntos de control y, terminó con el respaldo institucional de la Organización Panamericana de la Salud, instancia donante de los equipos para realizar las pruebas de alcoholimetría¹²⁷ y responsable de emitir las certificaciones apropiadas a peritos responsables de hacer las mediciones, con lo que se evitó la probabilidad de que sus actuaciones fueran objeto de algún amparo o evitar al máximo algún resquicio legal por el que se pudiera combatir las sanciones por vías judiciales.

No obstante el cuidado que se tuvo durante el diseño del programa, lo cierto es que la puesta en marcha y operación del programa no estuvo exenta de complicaciones y señalamientos motivados y exacerbados por el contexto de competencia político-electoral que se presentó en la víspera del año 2015. En este sentido, por su naturaleza de evaluación externa, para la empresa contratada con el propósito de evaluar los resultados no escapó la relevancia política del momento en que la evaluación se llevó a cabo, así como las peculiaridades de la actuación pública que configuró el objeto evaluado.¹²⁸

De hecho, el momento en que se practicó la evaluación coincidió con la fecha en que el programa concluyó su primer año, motivo por el cual el Gobernador del Estado reconoció, en el marco de un acto organizado por el primer aniversario, la labor de los participantes ya que se logró reducir en un 40% el número de muertes causadas por la conducción bajo los efectos del alcohol; lo que representó que, con relación al año anterior, al menos 123 personas evitaran este tipo de muerte.¹²⁹ Para la entidad evaluadora externa resultó poco clara la manera en que las autoridades responsables del programa habían calculado tales cifras, lo que sí fue claro fue la intencionalidad manifiesta por parte del gobierno del estado por comunicar el impacto favorable del

¹²⁷ Cfr. Entrevista el 3 de noviembre de 2014 con Diana Ascencio, Jefe de Investigación Vial, citada en Gobierno de Jalisco (2014b).

¹²⁸ Para dimensionar la relevancia de una evaluación, es indispensable tener en cuenta su taxonomía que, a decir de Salcedo (2011:47), se configuró a partir de tres dimensiones básicas: 1) el agente evaluador, 2) el momento en que se evalúa y 3) el objeto evaluado.

¹²⁹ Gobierno de Jalisco (2014c).

operativo, más allá de las conclusiones y recomendaciones que llegara arrojar el ejercicio en curso de la evaluación de sus resultados.

De acuerdo con esto, la relevancia política de la práctica evaluativa quedo de manifiesto (Maldonado y Pérez, 2015) y obligó al equipo externo responsable de la evaluación a ir más allá de la escasa y poco sistematizada información administrativa y estadística con que se contó; debiendo enfrentar además, resistencia entre el personal operativo en la recolección de información y evidencia directa,¹³⁰ así como lidiar con las expectativas generadas por la evaluación entre los funcionarios responsables de su operación y entre las organizaciones de la sociedad civil que visualizaron la evaluación como una oportunidad para ampliar la cobertura territorial del programa.¹³¹

En este sentido, a diferencia de la experiencia norteamericana donde el ejercicio generalizado de la evaluación fue resultado de la activación de pesos y contrapesos del sistema democrático, en el caso latinoamericano la reflexión en torno a la experiencia obtenida en esta evaluación llevó a coincidir plenamente con lo expresado por Maldonado y Pérez (2015) respecto al contexto y el momento en que aparece la práctica evaluativa:

“La práctica extendida de la evaluación (...) ocurre en América Latina en un momento en que la fe ciega de la posguerra en el método científico como generador de eficacia, eficiencia, y criterios de verdad se ha cuestionado seriamente. Los textos incluidos en este tomo son ya fruto del reconocimiento de los límites del método científico per se y las implicaciones de la ‘sociedad que experimenta’ para el pluralismo democrático y el debate público. En el contexto latinoamericano, la investigación evaluativa surge en un momento en que la apuesta ilustrada por la resolución de problemas públicos –por el mero despliegue del método científico– y las ambiciones de racionalidad técnica no son ya absolutas. Al mismo tiempo, quizá por tratarse de democracias jóvenes, la evaluación en América Latina ha querido presentarse, en distintos momentos, como un intento por sustituir la política por la técnica. Nada más lejos de la realidad: uno de los hilos conductores de las contribuciones a este tomo es el reconocimiento de la centralidad de lo político en la función evaluativa, con independencia de las exigencias técnicas de la metodología avanzada en

¹³⁰ Durante la experiencia evaluativa se pudo advertir la intencionalidad por parte de las autoridades responsables de la operación del programa por apropiarse de la información relevante en torno a los resultados que se pretendían evaluar (Gusfield, 2014).

¹³¹ *Cfr.* Entrevista con Alma Chávez Guth, presidenta de la asociación civil “Víctimas de la Violencia Vial”, citada en Gobierno de Jalisco (2014b).

ciencias sociales; en la necesidad de reconocer los conflictos de interés y las perspectivas que anidan en cualquier valoración de una política o programa (en contraste con la presunción de objetividad o externalidad absoluta), y en reconocer el contexto social de la evaluación como factor determinante de la profesión y su sentido último (utilidad)” (Maldonado y Pérez, 2015:29).

La reflexión en este capítulo se inscribe en este amplio contexto temporal y espacial, por tal razón es que el equipo evaluador externo debió enfrentar el desafío metodológico que supuso construir una estrategia que posibilitara generar evidencia a partir de datos verificables y confiables; no sólo sobre cuál era la percepción sobre los resultados del programa que estaban teniendo tanto los ciudadanos en lo general, como los conductores e infractores en lo particular, sino además, responder en qué medida se había evitado la generación de efectos perversos en el desarrollo del programa público.

Este tipo de cuestionamientos, entre otros, fueron establecidos en los términos de referencia con los que fue contratada la entidad evaluadora externa, con el objetivo de determinar en qué medida el desempeño del programa resultaba pertinente para garantizar su sostenibilidad y la de sus resultados (Gobierno de Jalisco, 2014a:10).

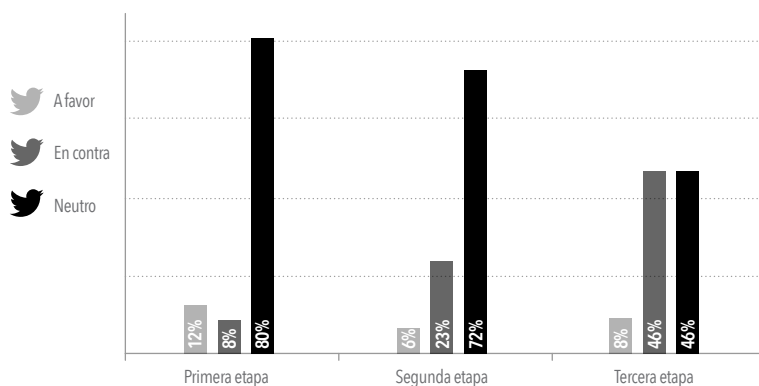
Frente a este desafío metodológico, la entidad evaluadora externa decidió recopilar y sistematizar la información producida a través de la red social *twitter* durante un año, a través de un programa que posibilitó filtrar los mensajes generados a través de palabras clave o *hashtags* y en los que se identificara con claridad que su contenido refería expresamente al programa.

Para efectos de análisis y presentación de resultados de la base general, se definió una estrategia que agrupó temporalmente los mensajes conforme a etapas, la primera etapa correspondió con los mensajes generados al inicio del programa (noviembre y diciembre de 2013); la segunda etapa contempló mensajes generados de enero a septiembre de 2014 y, finalmente, se definió otra etapa durante el mes en que el programa cumplió un año de vida, noviembre de 2014. La escala utilizada para clasificar las opiniones vertidas a través de esta red social con relación al programa fue la siguiente: “a favor”, “en contra” o “neutro”.

Los porcentajes de opinión variaron con el tiempo, mientras que durante la primera etapa los mensajes fueron mayoritariamente informativos y neutros y, en términos valorativos, prevalecieron las opiniones favorables sobre

las no favorables, en las siguientes etapas se apreció un cambio valorativo importante en la percepción social con mayor porcentaje de opiniones “en contra” hasta igualar la proporción de opiniones informativas o neutras hacia la tercera etapa (ver gráfica 2).

Figura 7.2 Percepción del programa en Twitter 2013-2014



Fuente: Elaboración propia con base en Arias 2014.

En términos de contenidos, los mensajes vía *twitter* revelaron una percepción social mayoritaria que se fue consolidando en el tiempo y que calificó el programa más como un mecanismo de recaudación por parte del gobierno que como una estrategia de prevención de accidentes viales. Esta percepción social contrastó con la visión de los responsables de la operación del programa, quienes expresamente negaron los propósitos recaudatorios e insistieron en el argumento que enfatizó como única posibilidad de no ser sancionado, el hecho de no conducir en estado de ebriedad.¹³²

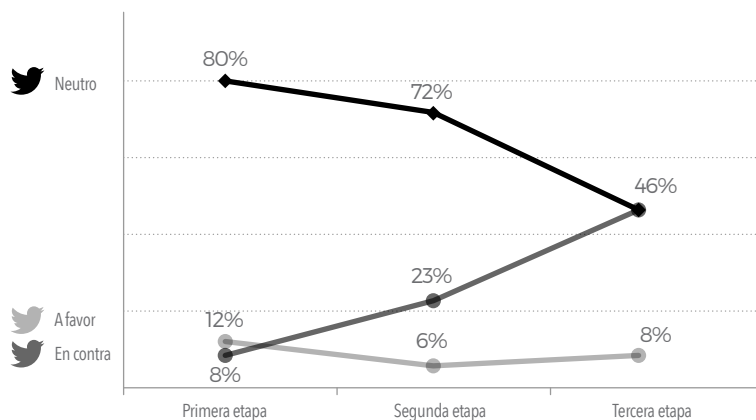
La evidencia no sólo confirmó una tendencia creciente de opiniones negativas hacia el programa evaluado, también señaló la inclinación a la baja de las valoraciones informativas o neutras y el estancamiento de los juicios a favor de la implementación de los operativos viales (ver gráfica 3).

Más allá de esta evidencia, durante el tiempo en que fue realizada la evaluación se constató una práctica social generalizada en las redes sociales donde, a través de sus teléfonos celulares, los conductores se alertaban sobre

¹³² Cfr. Entrevista en diciembre de 2014 a Javier Poe, Comisario Vial del Estado de Jalisco, citado en Gobierno de Jalisco (2014b).

la ubicación de los puntos de control, lo que motivó a los responsables operativos del programa a emprender campañas de comunicación para buscar minimizar esta práctica apelando a la corresponsabilidad social en la labor de prevención de accidentes viales.

Figura 7.3 Evolución de la percepción del programa en Twitter por etapas 2013-20



Fuente: Elaboración propia con base en Arias 2014.

Los jóvenes¹³³ fueron la población objetivo prioritaria para el fortalecimiento del programa a través de las campañas de comunicación; resultó paradójico que fueran los dispositivos móviles y el uso de las redes sociales, precisamente la tecnología más popular entre la población joven, los que se emplearon más intensivamente no sólo para criticar los operativos sino para evadir abiertamente las pruebas aleatorias de alcoholimetría alertando sobre la presencia de las llamadas “toritas”.¹³⁴

De acuerdo con lo anterior, se puede señalar que la evidencia generada a partir de la misma evaluación y la información circunstancial que se captó al

¹³³ Como ya se señaló, Cepaj identificó que la población joven era la más susceptible a este tipo de accidentes y eran estos los que, al comenzar la operación del programa, incurrieron en mayor medida en la falta sancionada de manejar bajo el influjo del alcohol (Cfr. Milenio Diario, 2017).

¹³⁴ Así se nombró a las agentes viales que realizan las pruebas de alcoholimetría dentro del programa “Conduce sin Alcohol” de la Ciudad de México; el Centro de Sanciones Administrativas a donde eran conducidos los infractores se le llamó “El torito”.

momento, apuntaba ya hacia la insuficiencia¹³⁵ de las acciones emprendidas a un año de incidir sobre los comportamientos sociales que se pretendía disuadir.

Sin que fuera reconocido explícitamente por parte de los responsables operativos del programa, es probable que tal insuficiencia pudiera ser la razón que motivó la decisión de las autoridades para dar a conocer, durante el primer aniversario del programa, que se desplegarían unidades móviles en un perímetro de dos kilómetros a la redonda de los sitios en que fueran instalados los puntos fijos de control, con el propósito de reducir los intentos de evasión por parte de los conductores alcoholizados.

La insuficiencia persuasiva del operativo se hizo notar cuando se identificó a media docena de infractores reincidentes a tan sólo a un año de la instrumentación.¹³⁶ Ante la insuficiencia persuasiva que parecían tener las dos medidas centrales en las que se apoyó el operativo, conforme a los incentivos negativos que supuso el incremento en la penalización por la conducir bajo el influjo del alcohol y la mayor eficacia respecto a la capacidad desplegada por la autoridad para atrapar en fragancia al infractor, en general, las recomendaciones emitidas durante la evaluación señalaron que era necesario el reforzamiento de otros componentes que entonces mostraban menos desarrollo. Tal fue el caso del componente pedagógico, que se implementó en materia de sensibilización sobre la cultura de la seguridad vial respecto de los riesgos por la conducción bajo el influjo del alcohol y la educación vial.

Sin embargo, quizás por el momento en que fue realizada la evaluación, a escaso un año de haber iniciado los operativos de alcoholimetría, el énfasis predominante entre los responsables del programa se orientó esencialmente en la eficacia de los resultados obtenidos, persuadidos por una confianza basada en la decisión de contratar mujeres como agentes viales y el respaldo recibido por evitar el “influyentismo” de los infractores, a través de una firme convicción anticorrupción entre los responsables que, según fue señalado,

¹³⁵ La insuficiencia es entendida aquí como el nuevo elemento que viene a replantear la cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos, y refiere específicamente a la condición que mantiene sus capacidades y recursos frente a los desafíos de las sociedades contemporáneas (Aguilar, 2016).

¹³⁶ *Cfr.* Entrevista en diciembre de 2014 a Javier Poe, Comisario Vial del Estado de Jalisco, citado en Gobierno de Jalisco (2014b).

se apoyaba en la confianza del respaldo recibido desde la máxima autoridad política en la entidad.¹³⁷

En otras palabras, conforme a la construcción teórica en la que se basó el programa, la lógica de la responsabilidad política se orientó fundamentalmente a evitar que las personas condujeran bajo el influjo del alcohol, lo que terminó imponiéndose sobre la lógica de la responsabilidad causal respecto a la dimensión pública de la conducta individual que propicia combinar el volante con la ingesta de alcohol; con lo cual, la definición de la política terminó reforzando su orientación de control vehicular, en detrimento de otros componentes pedagógicos y de salud pública.

En concreto, la apuesta por la responsabilidad política favoreció el control vehicular impuesto a través de los operativos, y con ello, el énfasis por asegurar a toda costa su eficacia, blindando los operativos de cualquier probable fuente de “influyentismo”. Lo mismo de los elevados sobornos monetarios que eventualmente se ofrecieran por parte del infractor, o sus intentos intimidatorios basados a su pertenencia en algún cargo público, o las abiertas amenazas de pérdida del empleo que esgrimiera algún alto funcionario contra el personal con motivo de la detención en fragancia y la imposición de las sanciones correspondientes.

La hipótesis de cambio social supuso así, que tales medidas de persuasión serían suficientes no sólo para el infractor retenido y sancionado, sino que eventualmente se lograría convertir en un claro ejemplo para el resto de los conductores, sobre las consecuencias de infringir el reglamento vial desincentivando la práctica generalizada.

REFLEXIONES FINALES

Más allá del caso que motivó la reflexión sobre la responsabilidad pública en su doble connotación causal y política (Gusfield, 2014), el presente capítulo pretendió enfatizar los enormes desafíos metodológicos que supone la práctica evaluativa en el contexto democrático actual de una entidad federativa como lo es el estado de Jalisco (Maldonado y Pérez, 2015).

Por ello es que, más que intentar polemizar sobre el giro que asumió el gobierno al privilegiar la responsabilidad política sobre la explicación causal

¹³⁷ Cfr. Entrevista el 10 de diciembre de 2014 con Ana Laura Chávez Velarde, Directora General de Seguridad Vial, citada en Gobierno de Jalisco (2014b).

del problema público y la lógica del control vehicular a favor de la seguridad vial y cultura de movilidad que éste propuso, en concreto cabe destacar que:

“Se ha mantenido la tendencia favorable desde 2015 en los conductores jóvenes; al inicio del Operativo Salvando Vidas los jóvenes de 18 a 25 años representaban el grupo con mayor proporción de resultado positivo en la prueba de alcoholimetría, actualmente los conductores de 30 a 49 años registran la mayor incidencia, lo cual denota un cambio en los hábitos de conducir (...)

Otro logro del operativo Salvando Vidas ha sido la disminución en 10% respecto al 2013 de resultados positivos en pruebas de alcoholimetría en la población de 18 a 29 años, al pasar de 3,124 en 2013 a 2,223 en 2017” (Gobierno de Jalisco, 2018a:62-63).

Se debe enfatizar la reflexión en torno a los desafíos metodológicos de la práctica evaluativa, así por ejemplo, los datos ofrecidos ahora sobre el supuesto cambio en los hábitos de conducir entre la población joven, no hacen más que evidenciar la pertinencia de impulsar una propuesta metodológica diferente, como la que sugirió en el informe final el equipo evaluador externo, donde se recolecte información cualitativa con base en entrevistas directas con los infractores. En el momento de la evaluación, los responsables del programa decidieron evitar este acercamiento para salvaguardar el derecho humano de los detenidos a la privacidad y evitar el eventual escarnio público sobre sus personas.

Ciertamente la evidencia cualitativa que eventualmente hubiese sido recolectada a través de las entrevistas pudo haber sido percibida como una amenaza para el programa mismo, en tanto que el tipo de información cualitativa acerca de la capacidad de ingesta mostrada en cada persona que estaba siendo multada o retenida podría haber llegado a cuestionar hasta los fundamentos que sirvieron de base para determinar los estándares sobre los niveles máximos de ingesta legalmente establecidos.

Sin embargo, a cuatro años de operación del programa la falta de una base de información cualitativa sistematizada y confiable acerca del fenómeno de la reincidencia y las personas infractoras, en términos de rigor metodológico constituye una pérdida de información valiosa que hace inviable el contraste y la verificación de los datos estadísticos; lo que dificulta la justificación y ponderación de la capacidad de disuasión que el programa ha logrado según la proporción del cambio respecto de la línea del tiempo reportada en el Informe

de Gobierno 2017 y que, al menos teóricamente, pretende imputársele a la presencia de los operativos de alcoholimetría.

Este argumento queda en entredicho, por decir lo menos, frente a la reciente noticia acerca de la existencia de la aplicación para las redes sociales “Torito VIP”, donde los usuarios se comunican información respecto de la ubicación de los puntos de control, a escasos minutos antes de que comiencen los operativos.

El propio Informe de Gobierno 2017 dejó en claro la relevancia de las recomendaciones y sugerencias emitidas por el equipo evaluador, particularmente respecto al reforzamiento de otros componentes de naturaleza pedagógica para reforzar la persuasión como objetivo de largo plazo, al apuntar que:

“La cultura vial ha sido una tarea constante para el Gobierno del Estado de Jalisco, por lo cual en 2017 se reforzó la prevención y concientización entre el sector poblacional de 18 a 49 años, con la impartición de 9,200 cursos en materia de movilidad y cultura vial, los cuales se llevaron a cabo en diversos foros y expos como Fiestas de Octubre y Expo Ganadera, espacios públicos como plazas y calles, centros escolares de educación básica, media superior y superior” (Gobierno de Jalisco, 2018a: 62).

Más allá de los resultados reportados en este informe en torno al programa, lo cierto es que las reflexiones vertidas en torno a la experiencia evaluativa aquí documentada, enfatizan de manera importante la relevancia de los márgenes de libertad que, eventualmente, pueda llegar a tener quien realiza una evaluación.

Es a partir del reconocimiento de esta esfera de libertad en la práctica evaluativa en general, y sobre la producción de evidencia en lo particular, que es posible dimensionar, en su justa medida, el sentido ético de la responsabilidad que debe caracterizar a la práctica evaluativa orientada a la mejora de los programas gubernamentales y que es equiparable a la esfera de libertad que mantienen los servidores públicos a partir de la cual es posible hacer un análisis ético de las políticas públicas (Merino, 2010).

En este sentido, el potencial de la investigación evaluativa sobre la línea de reflexión en torno a la responsabilidad política y causal del programa “Salvando Vidas” no sólo es deseable y atendible para mejorar su rendimiento sino que, además, también sirve para iluminar la comprensión colectiva sobre la dimensión pública del problema de conducir bajo los efectos del alcohol.

Respecto a la responsabilidad política, basta cuestionarse acerca de la eficacia persuasiva que el programa tuvo sobre el sector restaurantero para evitar que éste previniera a sus clientes sobre la ubicación de los puntos de control y aplicación de pruebas de alcoholimetría. Esta cuestión adquiere relevancia frente a los resultados obtenidos en el más reciente diagnóstico al sector económico restaurantero, que identificó como un factor crítico las conductas discrecionales por parte de las distintas autoridades que lo regulan motivadas, en buena medida, por la existencia de un marco regulatorio complejo y excesivo que dificulta la operación cotidiana de esas empresas y unidades económicas (Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, 2011a).

La investigación evaluativa en torno a este problema podría ser muy fructífera también, en la línea de reflexión sobre la responsabilidad causal, en el estudio de la industria tequilera. Esta cuestión no es menor si nos atenemos al diagnóstico económico del sector que entre sus recomendaciones establece que se debe impulsar una Norma Oficial que regule los productos destilados de agave y una campaña informativa de sensibilización acerca de los riesgos asociados a la producción ilegal del tequila (Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, 2011b).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, V. L. (2016). Democracia, gobernabilidad y gobernanza. *Conferencias Magistrales*, Temas de la democracia N° 25. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: http://biblio.ine.mx/janum/Documentos/CM_25-Aguilar.pdf [2018, 31 de mayo].
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Barbor, T. F. y Caetano, R. (2005). "Evidence-based alcohol policy in the Americas: Strength, weaknesses and future challenges" en *Revista Panamericana de la Salud Pública No 18*. Washington D.C. Págs. 4-5.
- Becker, G. (1974). "Crimen y Castigo: un enfoque económico" en *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. Cambridge: The National Bureau of Economic Research.
- Congreso de la Unión (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de diputados.
- Congreso de la Unión (1984). *Ley General de Salud*. México: Diario Oficial de la Federación [7 de febrero de 1984].
- Congreso del Estado de Jalisco (2013). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco*. México: Periódico oficial El Estado de Jalisco [27 de febrero de 2013].
- Congreso del Estado de Jalisco (1986). *Ley de Salud del Estado de Jalisco*. México: Periódico oficial El Estado de Jalisco [30 de diciembre de 1986].
- Congreso del Estado de Jalisco (2013). *Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco*. México: Periódico oficial El Estado de Jalisco [10 de agosto de 2013].
- Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco A.C. (2011a). *Diagnósticos sectoriales de Jalisco 2011. Diagnóstico del sector restaurantero*. México: Secretaría de Promoción Económica.
- Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco A.C. (2011b). *Diagnósticos sectoriales de Jalisco 2011. Diagnóstico del sector tequilero*. México: Secretaría de Promoción Económica.
- Consejo Estatal contra las Adicciones en Jalisco (2011). *Estudio a la población de 16 años y más de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) respecto a la ley salvavidas*. México: Cecaj.

El informador (2008). *Accidentes viales, primera causa de muerte en jóvenes*. Disponible en: <https://www.informador.mx/Jalisco/Accidentes-viales-primera-causa-de-muerte-en-jovenes-20080418-0110.html> [2018, 8 de abril].

Gobierno de Jalisco (2010). *Protocolo para la implementación de los puntos de control de alcoholimetría y vigilancia ordinaria*. México: Secretaría de Movilidad. Disponible en: https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Protocolo_de_alcoholimetría_y_vigilancia_ordinaria_pdf.pdf [2018, 15 de junio].

Gobierno de Jalisco (2014a). *Términos de Referencia para la Evaluación de Resultados del Programa “Salvando Vidas”*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].

Gobierno de Jalisco (2014b). *Informe final de la Evaluación de resultados programa “Salvando Vidas”*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].

Gobierno de Jalisco (2014c). *Discurso pronunciado por el Gobernador del Estado de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, en el aniversario del Centro Urbano de Retención Vial por Alcoholimetría CURVA*. Disponible en: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/discursos/17891> [2018, 23 de mayo].

Gobierno de Jalisco (2018a). *Informe de gobierno 2017. Informe de Resultados, Tomo I*. México: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

Gobierno de Jalisco (2018b). *Defunciones por accidente de tráfico de vehículo de motor*. México: Sistema MIDE Jalisco. Disponible en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1417?dimension=&tema=&dependencia=&nivel=&periodo=&sentido=&sortBusqueda=1&vista=1&palabraClave=defunciones+por+accidente+de+tr%C3%A1fico+%&format=&max=10&offset=0&subsistema=1&accionRegreso=-busqueda> [2018, 23 de mayo].

Gusfield, J. R. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Argentina: Siglo XXI.

Kingdon, J. (2014). *Agendas, alternatives and public policy*. (2ª ed.). Harlow.

- Chen, Huey-Tysh y Rossi, P. (2015) "Evaluación con sentido: El enfoque basado en la teoría" en Maldonado, T. C. y Pérez, Y. G. (comps.). *Antología sobre evaluación*. México: CIDE.
- Maldonado, T. C. y Pérez, Y. G. (2015). "Estudio introductorio" en Maldonado, T. C. y Pérez, Y. G. (comps.). *Antología sobre evaluación*. México: CIDE.
- Milenio Diario (2017). *Personas entre los 30 y 49 años las que más caen en CURVA*. Disponible en: http://www.milenio.com/region/programa_salvando_vidas-alcoholimetria-curva-guadalajara-milenio_noticias_jalisco_0_1067293312.html [2018, 8 de abril].
- Merino, M. (2010). "La importancia de la ética en el análisis de política" en Merino, M. y Cejudo, G. (coords.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: FCE - Cide.
- North, D. C. y LeRoy, M. R. (1971). *El análisis económico de la usura el crimen la pobreza, etcétera*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jalisco Cómo Vamos (2018). *Qué has hecho, Gobernador*. México: Jalisco Cómo Vamos. Disponible en: <http://jaliscocomovamos.org/gobernador> [2018, 23 de mayo].
- Organización Panamericana de la Salud (2010). *Beber y conducir. Manual de seguridad vial para decisores y profesionales*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Parsons, W. (2009) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- Salcedo, R. (2011). *Evaluación de políticas públicas*. México: Siglo XXI editores.
- Universidad de Guadalajara (2009). *En Jalisco fallecen 2,500 personas al año a causa de accidentes*. México: Noticias UdeG. Disponible en: <http://www.udg.mx/es/noticia/en-jalisco-fallecen-2500-personas-al-ano-causa-de-accidentes> [2018, 23 de mayo].

Los beneficiarios son los actores centrales: el alcance de las encuestas como método de evaluación

Yasodhara Silva Medina

Demoscópica México - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se revisan los modelos teóricos para medir la satisfacción de usuarios de programas sociales, supuestos y bases de construcción del Índice Mexicano de Satisfacción de los Beneficiarios de Programas Sociales (IMSAB). También se discute sobre la importancia de incluir la medición de la percepción de la población atendida por los programas públicos como medio para recoger y sistematizar los contenidos de su retroalimentación, ampliación del conocimiento de sus necesidades y contextos de vida, así como sus perspectivas en el diseño y mejoramiento de los programas públicos. Además, se estudia la relevancia y pertinencia de sus opiniones como actores centrales que tienen la experiencia directa y se ven afectados por la manera en como se interpretan los problemas sociales y su lógica causal a través de la propuesta de intervenciones gubernamentales. Por último, se presentan también las características generales de la evaluación realizada en Jalisco en torno a los supuestos, objetivos y preguntas de investigación.

En el camino para la institucionalización que ha seguido el sistema de evaluación en el estado de Jalisco se promovió, dentro de sus marcos metodológicos, el trabajo de campo con las poblaciones beneficiarias de los programas como parte de los diversos procesos evaluativos. De esta forma, los informes públicos de resultados de las evaluaciones externas de diseño, procesos, consistencia y resultados, dan cuenta de estas aproximaciones sugeridas en los Términos de Referencia (TDR) a partir de enfoques cualitativos, cuantitativos y mixtos que permiten, desde diferentes perspectivas de análisis, conocer la situación que viven los beneficiarios, sus perspectivas y valoraciones generales y específicas sobre diferentes aspectos de los programas públicos.

Es así que se pueden apreciar acercamientos a través de grupos de enfoque, entrevistas, historias de vida, talleres y encuestas que buscan vincular los conocimientos y experiencias de las beneficiarias(os) con las preguntas de

investigación que intentan responder las evaluaciones y que sin su mirada los ejercicios evaluativos tendrían puntos ciegos muy importantes.

Asimismo, a través de muchas de estas evaluaciones se identificó la carencia de instrumentos propios de los programas para medir sistemáticamente las percepciones y los grados de satisfacción de sus beneficiarios, lo que se tradujo en recomendaciones que se integran a las agendas de mejora como componente básico de una gestión para resultados.

Con estos antecedentes, en donde la evaluación a programas específicos incluyó, en mayor o menor medida, la indagación con sus poblaciones beneficiarias junto a la creación, en 2013, de un Padrón Único de Beneficiarios (PUB) donde se recoge un amplio número de datos que sirven para conocer mejor a los destinatarios de los programas públicos y sus necesidades, es que en el año 2016 se impulsó un estudio, por parte de la estrategia de evaluación del gobierno del estado, para recibir retroalimentación sobre las percepciones en torno a la operación y resultados de los programas con mayor número de personas atendidas en general, y por perfiles de los grupos prioritarios en lo particular (mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y población en situación de pobreza o vulnerabilidad alimentaria).

A estos propósitos, los mismos TDR consideraron una muestra suficiente de casos que fuera representativa a escala estatal y comparativa entre el AMG y el interior del estado, así como por tipo de modalidad de apoyo. De esta forma, el ejercicio estadístico buscó la construcción de un aparato analítico robusto capaz de ofrecer un insumo en distintos niveles para pensar los programas y sus contextos sociales.

En este capítulo se comparte la experiencia del estudio en términos metodológicos, así como su lugar dentro de una perspectiva de evaluación y con relación a los proyectos de investigación que se han llevado a cabo a nivel nacional.

ESTUDIOS DE SATISFACCIÓN DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS PÚBLICOS DENTRO DE LAS ESTRATEGIAS DE EVALUACIÓN

De acuerdo con Vedung (1997), la evaluación cumple diversas funciones desde cuatro perspectivas: política, técnica-organizativa, ciudadana y del cliente.¹³⁸

¹³⁸ Para Vedung el cliente es la persona destinataria del producto o servicio público que ofrece un gobierno.

Dentro de la perspectiva política, la evaluación es un instrumento que le permite a los representantes políticos verificar el cumplimiento de las tareas que les fueron delegadas; a partir de la perspectiva técnica- organizativa, la evaluación es un instrumento para que los responsables de los organismos públicos dispongan de información sobre el desempeño de sus estructuras en la provisión de productos o servicios públicos; en la perspectiva ciudadana, se recogen las valoraciones de la población general a la que sirve un gobierno y, en la cuarta perspectiva, la evaluación califica la prestación de los servicios, el grado de satisfacción y la percepción sobre si estos se distribuyen equitativamente desde el punto de vista de los receptores directos de los beneficios de la acción, políticas o programas públicos.

El mismo Vedung (2017) señala que el propósito fundamental de la evaluación es la rendición de cuentas, el mejoramiento y el discernimiento básico, descriptivo y crítico que lleve, de algún modo implícito, al aprendizaje de la experiencia como un proceso formativo respecto al objeto evaluado. También menciona que la “evaluación alude al proceso general de determinar el mérito, la importancia y el valor de algo”, en este caso de los programas públicos, e identifica criterios sustantivos, económicos y de proceso para medir dicho valor.

Entre los criterios sustantivos menciona los orientados al cliente, que pueden integrarse de manera débil, moderada o fuerte en la evaluación. Estos criterios se centran en la cuestión de qué tanto la intervención, su implementación, los productos y sus efectos satisfacen los deseos, objetivos, valores, expectativas e intereses del cliente (Vedung, 2017).

La valoración sobre la inclusión débil, moderada o fuerte del criterio orientado al cliente, en este caso en referencia a la población beneficiaria de los programas públicos, tiene que ver con el grado de involucramiento de los beneficiarios en la iniciativa, diseño, ejecución y socialización de la información generada por la evaluación de aquellos aspectos indicados en el párrafo anterior.

En México investigadores de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, bajo la coordinación de Miriam Rodríguez, formularon una propuesta para la construcción del Índice Mexicano de Satisfacción de los Beneficiarios de Programas Sociales (IMSAB), para evaluar los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en México.¹³⁹

¹³⁹ Cfr. Rodríguez (2012).

Para ello, hicieron una revisión de las teorías de satisfacción del cliente que tuvieron origen principalmente en Suecia, Estados Unidos y Canadá desde finales de la década de los años 80s. Esto les permitió distinguir lógicas y contextos muy diferentes que es importante señalar, pues, mientras los estudios de satisfacción de cliente se enfocan en la relación entre consumidores de bienes y servicios y empresas privadas, en donde pueden externar su insatisfacción al dejar de comprar el bien o producto, en el caso de los programas públicos, es el estado quien mantiene el monopolio del bien o servicio que proporciona y no existe la opción de buscar otro proveedor (Rodríguez, 2012).

En este contexto, el beneficiario o usuario de los programas sociales es un ciudadano con derechos y obligaciones que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o pobreza, en donde el propósito no es medir la fidelidad con respecto al bien o servicio público, sino que puede “ayudar a medir parcialmente la calidad de los gobiernos, desde la perspectiva de sus ciudadanos” (Rodríguez, 2012).

El IMSAB partió de varios supuestos, entre ellos, que la satisfacción es subjetiva, difiere entre los individuos, es relativa, depende del contexto y no se puede observar directamente; de ahí que la decisión haya sido optar por un modelo estadístico de ecuaciones estructurales con variables latentes, que permite explorar relaciones de dependencia entre distintas dimensiones. Las variables latentes utilizadas fueron expectativas, imagen del programa, cohesión social, calidad de la gestión, calidad del beneficio, contraprestación, quejas y satisfacción. Cada variable está compuesta por una serie de indicadores que fueron instrumentados en un cuestionario aplicado a 2,994 beneficiarios de cuatro programas sociales federales distribuidos en diez estados del país.¹⁴⁰

Los resultados de la aplicación del modelo teórico del IMSAB, utilizado como un sistema de causa y efecto para el análisis de sus componentes, arrojaron valores distintos para los cuatro programas evaluados, los cuales se encontraron afectados por distintas variables que validaron la conveniencia de medir varias dimensiones para conocer su peso en la valoración que hacen los beneficiarios de su experiencia. En este sentido, los autores del IMSAB señalaron que:

“La satisfacción del beneficiario expresa la valoración y percepción que tiene la población en condiciones de pobreza a través de la confirmación o

¹⁴⁰ Cfr. Rodríguez (2012).

desconfirmación de la expectativa generada por el servicio y beneficio que recibe como una acción del gobierno a través de los programas sociales, que tienen como objetivo la reducción de la pobreza y que se reconocen como un derecho constitucional” (Rodríguez 2012:27).

En 2014 Rodríguez llevó a cabo otra evaluación de satisfacción de beneficiarios, en esta ocasión del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP),⁴⁴¹ en la que utilizó un enfoque mixto a través de grupos focales, entrevistas, observación directa y encuestas, como base para la aplicación del modelo de ecuaciones estructurales con variables latentes. Además de las variables incluidas en el ejercicio anterior, el abordaje cualitativo añadió la valoración de externalidades; por su parte, el tratamiento estadístico de un modelo de percepción de impacto exploró como variables explicativas la valoración de utilidad, grado de conocimiento y grado de apropiación.

Estos esfuerzos de aproximación, son un ejemplo de la importancia de ensayar la incorporación de las experiencias y valoraciones de los beneficiarios de los programas públicos para evaluarlos. Vargas señala que la evaluación de satisfacción puede ser más difícil que otras, pero que representa una visión más real de los resultados de la política, la cual ayuda a “observar en qué medida los que recibieron los efectos de una determinada política, consideran que sus problemas se resolvieron, sus demandas fueron satisfechas o sus necesidades fueron atendidas” (Vargas, 2009).

Dentro de este marco de reflexión, que reconoce la necesidad de generar información proveniente de las voces de la población atendida por los programas gubernamentales para conocer sus perspectivas, es que en el año 2016, como parte de la estrategia EVALÚA del Gobierno de Jalisco, se llevó a cabo una evaluación específica sobre la percepción de los beneficiarios de los programas públicos estatales.

En esta evaluación, considerada dentro del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, se planteó como objetivo general “conocer a la población beneficiada de los programas públicos del gobierno del estado y su percepción respecto de la gestión y los resultados logrados” (Gobierno de Jalisco, 2016a).

Esto derivó en objetivos específicos relacionados con su caracterización sociodemográfica, cultural y económica; su percepción sobre la operación de los programas, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como en torno a los resultados inmediatos percibidos.

⁴⁴¹ Cfr. Rodríguez (2014).

Frente a estos objetivos, cabe la pregunta sobre cuál es el enfoque metodológico más pertinente para su cumplimiento. Ya anteriormente se revisaron algunas experiencias que han utilizado el enfoque cuantitativo, cualitativo y mixto, las cuales iluminan diferentes aspectos que recogen información de manera directa de los beneficiarios.

Desde el enfoque cuantitativo, la encuesta es una estrategia de investigación social cuyas raíces históricas recuperan la tradición sociológica de los aritméticos políticos ingleses y los reformadores sociales en los siglos XVII y XVIII en Inglaterra y Alemania (Cea D'Ancona, 2004); en su preocupación por conocer mejor a la sociedad postindustrial y la nueva clase obrera en Europa, así como las condiciones de pobreza de una gran parte de la población.

El carácter descriptivo y la posibilidad de comparar distintos grupos dentro del universo de estudio, son algunas características que hacen valioso este acercamiento para medir y comprender mejor las perspectivas y valoraciones de la población afectada por el problema público que se pretende resolver a través de los programas.

La evaluación realizada en el estado de Jalisco presentó diversos desafíos metodológicos; éstos se resolvieron en las diferentes fases de la investigación. A continuación se presentan los retos y las soluciones a cada uno de ellos.

EL DISEÑO MUESTRAL

Reto: Construir una muestra que incluyera una diversidad de criterios de estratificación y escenarios representativos estadísticamente por región, perfil de grupo poblacional de beneficiarios, programa y modalidad de apoyo de acuerdo a parámetros de confianza y grado de error estimados para cada uno de ellos.

Si bien es cierto, el universo de estudio estaba definido en términos generales como la población beneficiaria de programas públicos a nivel estatal, en su interior se consideró 12 programas públicos, cinco perfiles de beneficiarios y tres modalidades de apoyo (ver tabla 1).

Tabla 1. Tamaño y distribución del universo de estudio por tipo de población (perfil) y tipo de apoyo

Estrato	Perfil de grupo poblacional de beneficiarios	Programa	Tipo de apoyo	Número de beneficiarios
1		Atención a los Adultos Mayores	Monetario	30,242
2	Adultos mayores	Bienevales para Adultos Mayores	Especie	36,433
3		Bienestar del Adulto Mayor	Servicios de asistencia técnica	6,808
4		Becas Educación Superior Manutención	Monetario	20,208
	Estudiantes	Bienevales para Estudiantes	Especie	73,242
5		Apoyo al Transporte para Estudiantes	Especie	4,740
6	Mujeres	Apoyo a Mujeres Jefas de Familia	Monetario	11,854
7		Mujeres Avanzando Rumbo al Bienestar	Especie	6,193
8	Personas con discapacidad	Jalisco Incluyente	Monetario	1,200
9		Bienevales para Personas con Discapacidad	Especie	3,424
		Ayuda Alimentaria Directa	Especie	42,547
10	Población en situación de pobreza y vulnerabilidad alimentaria	Por la Seguridad Alimentaria (Despensas)	Especie	32,710
		Por la Seguridad Alimentaria (Comedores)	Especie	12,618
		Total		282,219

Fuente: Gobierno de Jalisco (2016b).

El criterio de selección de los programas incluidos en la evaluación respondió al tamaño de su población beneficiaria que debía ser mayor a mil personas. Originalmente, se utilizó como marco muestral la base de datos del PUB al primer semestre de 2016,¹⁴² pero se reemplazó por la base de datos del segundo semestre al tratarse de información más actualizada que podría reducir la dificultad de localización de los beneficiarios.

¹⁴² Cfr. Gobierno de Jalisco (2016b).

Se utilizó un diseño muestral polietápico estratificado por conglomerados con selección por Probabilidad Proporcional por Tamaño (PPT) y representatividad estadística para los diferentes estratos de estudio, tipos de población y el conjunto de la población beneficiaria a nivel estatal, en donde el marco muestral fue el PUB de los programas públicos del gobierno estatal.

La distribución muestral también atendió el peso poblacional de cada una de las 12 regiones del estado de Jalisco¹⁴³ y en total se visitaron 92 de los 125 municipios.

La multiplicidad de subuniversos requirió la estimación de muestras independientes para cada estrato, y tuvo repercusiones en la dispersión, aún dentro de los municipios que fueron visitados en un número variado de sus localidades.

El tamaño de la muestra total fue de 1,481 casos efectivos, lo que requirió la solicitud de una sobremuestra de datos de contacto de beneficiarios para reemplazar aquellos que no pudieron ser contactados. Aun con una sobremuestra inicial del 50%, se tuvo que solicitar datos para la integración de una muestra complementaria que permitiera lograr el número de casos estimados en la muestra diseñada por motivos que se explicarán más adelante.

EL PAPEL INDISPENSABLE DE LA PRUEBA PILOTO

Reto: Plantear un diseño de prueba piloto que, a partir de un esquema general, permitiera advertir las especificidades a considerar en el abordaje con los distintos perfiles de respondientes que integran el universo de estudio.

Desde la propuesta metodológica se consideró la realización de una prueba piloto, la cual resultó muy útil para identificar adecuaciones en los instrumentos de medición (muestra y cuestionario). Sus resultados confirmaron el valor de su implementación, ya que sin ella se podría correr el riesgo de generar errores que hubieran sido difíciles de corregir una vez iniciada la fase de levantamiento de campo.

Autores como Cea D'Ancona (2001) señalan las bondades de probar los instrumentos de la encuesta con una pequeña muestra para revisar la estructura general del cuestionario; verificar si las preguntas tienen sentido, si

¹⁴³ Aunque la distribución consideró las 12 regiones, solamente se generaron dos escenarios estadísticamente representativos, el del AMG y el del Interior del Estado de Jalisco.

se comprenden y provocan las respuestas esperadas; revisar la categorización de las respuestas, y verificar las instrucciones del cuestionario. Así como medir el porcentaje aproximado de no respuesta que se podría esperar; la idoneidad del marco muestral; la variabilidad de la población respecto a los temas de estudio; la preparación de los cuestionarios y otros aspectos logísticos.

Para llevar a cabo la prueba piloto, se solicitaron datos de 39 beneficiarios, de los cuales se lograron 10 casos efectivos y, a partir de sus hallazgos, se hicieron cambios en 12 preguntas del cuestionario, y se elevó el porcentaje de sobremuestra requerida de 30% a 50% del tamaño de la muestra. Dadas las dificultades de contacto y concertación de cita, con el fin de realizar la encuesta domiciliaria se precisaron filtros y pases de preguntas; se identificó la necesidad de elaborar un tríptico informativo sobre los objetivos de la evaluación donde se señalara su carácter anónimo y teléfonos para cualquier aclaración.

CONTENIDO Y EXTENSIÓN DEL CUESTIONARIO

Reto: Cubrir las necesidades de información enunciadas en los objetivos de la evaluación, a través de una selección de indicadores que sirvan de línea base para futuros estudios, sin exceder una extensión factible que pueda poner en riesgo la calidad en la recolección de datos.

Una crítica frecuente a las encuestas es el carácter cerrado de las respuestas de los cuestionarios que se utilizan como instrumento de recolección, aludiendo a que esto impide que se tenga información significativa sobre el proceso social o que dificulta el descubrimiento de las ideas y sentimientos particulares de los sujetos (Cicourel, 2011).

Con el propósito de reducir estos riesgos, es preciso el uso de un ejercicio reflexivo a la hora de formular cada una de las preguntas a la luz de los objetivos; elegir un lenguaje que resulte claro para la población a la que está dirigida la encuesta; organizar los temas de acuerdo a los intereses y expectativas de la población de estudio, así como cuidar la exhaustividad de las opciones de respuesta e incluir categorías de respuesta semicerrada para el registro de menciones espontáneas que surjan al momento de la interacción.

El manual "Diseño de cuestionarios" del Inegi es muy claro en advertir que "la amplitud del marco conceptual y naturaleza de sus conceptos, influyen en el grado de dificultad para captar los datos, dificultad que debe ser atendida, en la medida de lo posible, por el diseño del cuestionario" (Inegi, 2013). En

este mismo documento, se ofrece la siguiente definición sobre el marco conceptual de un proyecto estadístico [encuesta]:

“(…) es el ordenamiento de temas, categorías, variables y clasificaciones al cual se referirán los datos objeto de captación, incluido el glosario con las definiciones formales de cada uno de los conceptos a utilizar en el cuestionario” (Inegi, 2013).

La estructura temática de la encuesta fue definida en los TDR de la evaluación (Gobierno de Jalisco, 2016c), en donde se pueden apreciar cuatro dimensiones de estudio con sus respectivos temas y variables que guiaron la redacción del cuestionario (ver tablas 2, 3, 4 y 5).

Tabla 2. Primera dimensión de estudio: características sociales, culturales, demográficas y económicas de la población atendida por los programas públicos

Temas	Variables
Características demográficas y culturales de los beneficiarios	Promedio de edades, dinámicas migratorias, género, etnicidad, personas beneficiarias que hablan alguna lengua indígena, escolaridad y alfabetismo, entre otras.
Características económicas	Actividades productivas que desarrollan los encuestados y su remuneración, fuentes de ingreso adicionales (remesas y/o subsidios gubernamentales) y los principales rubros a los que destinan el ingreso disponible.
Características de hogares y viviendas	Características de la vivienda, servicios básicos de las viviendas, así como el acceso a la alimentación y servicios de salud, educación, etc. Necesidades que se tienen cubiertas con los ingresos de los hogares, así como la suficiencia de fuentes de trabajo, oportunidades de negocio e igualdad de género en la localidad.

Fuente: Gobierno de Jalisco (2016c).

Tabla 3. Segunda dimensión de estudio: percepción de los beneficiarios respecto de la gestión y operación de los programas

Temas	Variables
Procesos de inscripción	Percepción de los usuarios respecto de los procesos de inscripción tales como: difusión de convocatorias, fichas de inscripción, recepción de documentos, así como de la duración de dichos procesos hasta la respuesta final.
Mecanismos de atención y entrega de apoyo.	Percepción que tienen los beneficiarios respecto a la eficiencia y calidad del proceso de entrega de apoyos.

Temas	VARIABLES
Complementariedad y coincidencia entre programas federales y/o acciones de desarrollo social entre otros niveles.	Otros apoyos gubernamentales que reciben los beneficiarios de los programas objeto de estudio, identificando la fuente del apoyo, ya sea gobierno federal o municipal, o incluso de otros programas del gobierno local.

Fuente: Gobierno de Jalisco (2016c).

Tabla 4. Tercera dimensión de estudio: percepción de los beneficiarios respecto de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los programas públicos

Temas	VARIABLES
Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.	Nivel de información, conocimiento y la opinión que tienen los beneficiarios sobre la disponibilidad de información de los programas, los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.
Medios de información	Conocimiento de los beneficiarios respecto de los medios de información a los que pueden acceder para obtener información general del programa y sus procesos tales como: páginas web, redes sociales u otros.
Mecanismos de contraloría social	Conocimiento e involucramiento de los beneficiarios en esquemas de contraloría social.

Fuente: Gobierno de Jalisco (2016c).

Tabla 5. Cuarta dimensión de estudio: percepción de los beneficiarios respecto de los resultados inmediatos que tienen los programas públicos

Temas	VARIABLES
Beneficios económicos	Percepción que tienen los beneficiarios respecto de los beneficios económicos que tiene la entrega de los apoyos, y que puedan ser una consecuencia de las acciones realizadas por el programa como: generación de empleos, adquisición de infraestructura productiva, aumento de producción, aumento de productividad, diversificación de producción, eficiencia en el aprovechamiento de los recursos y aumento de ingresos económicos.
Beneficios sociales	Percepción respecto a los beneficios sociales derivados del apoyo como la mejora en la alimentación, educación, salud, vestido, calzado y esparcimiento. Percepción de los beneficiarios sobre la distribución de los beneficios sociales derivados del apoyo (Reparto del Beneficio Equitativo, Reinversión al Proyecto, Fiestas del Pueblo, Inversiones en las Necesidades de la Comunidad.)

Temas	VARIABLES
Pertinencia y continuidad de los programas públicos	Expectativas que tienen las personas beneficiarias respecto de la pertinencia y continuidad de las estrategias de los diferentes programas.
Aspectos de mejora	Sugerencias de mejora que perciben los beneficiarios respecto de cualquier aspecto del programa.

Fuente: Gobierno de Jalisco (2016c).

Dado el gran número de temas y variables, se consideró necesario seleccionar estratégicamente uno o dos indicadores de cada uno de ellos, con el propósito de cubrir la mayoría de los que pudieran reflejar mejor cada dimensión, sin que la extensión excediera una duración factible en su aplicación.

Del mismo modo, se incluyeron reactivos que se integran en el Formato de Padrón Único (FPU), los cuales no pretendieron duplicar información, sino contar con datos que sirvieran de referencia para la estimación de cruces entre variables relacionadas y que además pudieran servir como validación y seguimiento en el tiempo.

DEFINICIÓN DE LA TÉCNICA DE ADMINISTRACIÓN DE LA ENCUESTA Y LEVANTAMIENTO DE CAMPO

Reto: Alta dispersión muestral para visitar los domicilios de los beneficiarios seleccionados aleatoriamente, extensión de días y horarios de levantamiento, información limitada de datos de contacto telefónico para concertar cita con los beneficiarios, errores o cambios de domicilio no reportados.

En cualquier estudio, la decisión sobre cuál técnica de administración es la más adecuada (vía domiciliaria, telefónica, en línea, por correo, etc.) depende de varios factores, como la extensión del cuestionario, la disponibilidad de teléfono o internet de la población que se pretende encuestar, y el grado de complejidad de las preguntas para que ésta pueda ser autoaplicada.

En México la técnica más utilizada es cara a cara en domicilio, ya que permite una cobertura más amplia, a diferencia de las encuestas telefónicas que sólo representan a la población con teléfono fijo en sus hogares o en línea que requieren conexión a internet.

En el caso de la población beneficiaria de programas públicos, la encuesta domiciliaria también resultaba la más indicada porque aumenta la probabilidad

de que todos puedan ser seleccionados y contactados. También es recomendable cuando se trata de cuestionarios con una extensión grande que necesitan la interacción con un encuestador para mantener su atención y responder cualquier duda que evite que queden preguntas sin responder.

La encuesta aplicada a beneficiarios de programas públicos estatales en Jalisco se realizó del 1ero de marzo al 22 de junio de 2017, fue preponderantemente domiciliaria, cara a cara en la vivienda de los beneficiarios, previa cita telefónica en la mayoría de las veces. Solamente en los casos en donde, en repetidas ocasiones, no fue posible la localización de los beneficiarios en su domicilio, se tuvo que recurrir a la entrevista telefónica (34 casos, el 2.3%). Otro caso excepcional fueron los beneficiarios del programa "Bienestar del Adulto Mayor", en donde no se contaba con los datos completos del domicilio y se tomó como estrategia llevar a cabo el levantamiento en los comedores a donde acuden los beneficiarios en horarios de desayuno o comida (89 casos, el 6%).¹⁴⁴

En otros estudios dirigidos a beneficiarios, el modo de aplicación ha sido en módulos de atención del programa o en un espacio determinado al que asisten los beneficiarios que serán encuestados. Sin embargo, en este caso, se consideró que la encuesta domiciliaria brindaría un entorno de mayor confianza y comodidad para responder el cuestionario, donde el encuestado y el encuestador estuvieran sentados, tomando en cuenta que la duración estimada del ejercicio era larga (40 minutos), así como para evitar dificultades de traslado a los beneficiarios.

Para lograr los casos efectivos estimados en la muestra, se extendieron los horarios de aplicación, en algunos casos, antes de las siete de la mañana y después de la nueve de la noche, así como sábados y domingos para encontrar a las personas beneficiarias que trabajaran o estudiaran durante el día, todos los días entre semana y hasta el sábado. El seguimiento de la muestra ante la "no contactación" mediante la insistencia de llamadas telefónicas en diferentes días y horas también fue imprescindible.

Además de la supervisión en campo, se llevó a cabo un monitoreo telefónico a un 10% de la muestra aplicada para verificar la visita domiciliaria,

¹⁴⁴ En el caso de los beneficiarios del programa "Bienestar del Adulto Mayor", la encuesta se aplicó en comedores a cargo del Sistema DIF Jalisco, cuatro de ellos ubicados en el AMG y cinco en el interior del estado de Jalisco.

atención recibida por el equipo de encuestadores y confirmar la duración promedio de la encuesta, así como para responder cualquier duda que hubiera surgido a partir del ejercicio.

La cuantificación de intentos no logrados dio cuenta de las causas más frecuentes, entre las que se encuentran: cambio de teléfono (29%); errores en algún campo del domicilio, en cuanto calle, número, colonia o localidad (28%); cambios de domicilio no reportados (12%); número telefónico erróneo (12%); no contactos, es decir, que nunca se encontró al beneficiario en su domicilio (8%); fallecimientos (3%) y, rechazos (2%).

VALIDACIÓN, PROCESAMIENTO Y ESTIMACIÓN DE LOS FACTORES DE EXPANSIÓN PARA EL ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LOS DATOS

Reto: Validación de 438 variables de estudio contenidas en la matriz de datos, filtro y comprobación de los valores de los campos y relación lógica entre ellos, y análisis en conjunto la información en dos niveles de medición: individuos y hogares. Así como estimación de 28 factores de expansión de acuerdo con estratos conformados por programa y región (Área Metropolitana de Guadalajara e interior del estado de Jalisco).

Al finalizar la fase del levantamiento de campo, se hizo la validación de cada una de las 438 variables de estudio a través de una aplicación de hojas de cálculo, y se utilizó el software de análisis estadístico Statistical Package for Social Sciences (SPSS) para el procesamiento de la información recolectada.

El proceso de validación se realizó con la participación de un equipo de cuatro investigadores en gabinete para la revisión de captura y verificación física de cuestionarios, así como en caso de alguna duda o dato faltante, su recuperación a través de llamada telefónica o segunda visita.

La información requirió balanceos por programa y región (AMG e interior del estado), es decir, una matriz con factores de expansión bidimensionales. Por último y con base en los TDR, se entregó un informe final al Gobierno de Jalisco con los resultados del ejercicio.¹⁴⁵

CONCLUSIONES

A pesar de la complejidad y los retos metodológicos que puede implicar llevar a cabo una encuesta sobre la percepción de los beneficiarios con los alcances que se propusieron en la evaluación aquí comentada, los hallazgos permitie-

¹⁴⁵ *Cfr.* Gobierno de Jalisco (2017).

ron valorar su contribución para ampliar el conocimiento y acercarse a la comprensión de las necesidades y contextos de vida de los mismos, así como incluir sus perspectivas en el diseño y mejoramiento de los programas públicos.

La encuesta es un instrumento valioso para la recolección de información, pero exige rigurosidad y vigilancia en cada una de sus fases (diseño, ejecución e interpretación de la información) para prevenir y corregir errores que puedan deteriorar su calidad (Cea D'Ancona, 2005).

El diseño muestral con diferentes capas de análisis consiguió representar y comparar diferentes perfiles (adultos mayores, estudiantes, mujeres jefas de familia, personas con discapacidad y población en situación de pobreza o vulnerabilidad alimentaria), tipos de apoyo (monetario, en especie y asistencia técnica) y entre residentes del área metropolitana de Guadalajara y el interior del estado de Jalisco.

El instrumento de recolección fue formulado para responder a las cinco preguntas de investigación que sirvieron de guía en su redacción: ¿cuáles son las características socio demográficas, económicas y culturales de los beneficiarios de programas públicos del estado de Jalisco?; ¿cómo evalúan los beneficiarios diversos aspectos relacionados con la operación de los programas?; ¿cuál es el nivel de conocimiento, participación y valoración de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas? y, ¿cuáles son los principales beneficios percibidos como resultado de su participación en los programas?

Los diferentes indicadores generados por la evaluación evidenciaron consistentemente condiciones de vulnerabilidad agudizada en tres perfiles de poblaciones de beneficiarios: los adultos mayores, las personas con discapacidad y los que se sitúan en condiciones de pobreza o vulnerabilidad alimentaria.

Otro de los resultados apunta a la necesidad de diversificar los medios y aumentar la frecuencia con la que se informa y recibe retroalimentación de los beneficiarios. La información proporcionada a los beneficiarios fue, principalmente, sobre sus derechos y responsabilidades y faltó comunicar más acerca de los mecanismos para realizar una queja, sugerencia, o conocer los resultados del programa; ya que el porcentaje de conocimiento, tanto de sus derechos como de sus responsabilidades, fue del 52.6% y 57.9% respectivamente, mientras que sólo el 33.7% conoció los mecanismos de quejas o sugerencias, y únicamente el 29.6% los resultados del programa.

Así como la encuesta ofreció un panorama de indicadores útiles para evaluar a los programas públicos desde los puntos de vista de sus destinatarios, es también deseable la realización de estudios de corte cualitativo, como estudios de caso, que acompañen la indagación sobre las experiencias de los beneficiarios con los programas para brindar un marco de referencia más amplio en la valoración de los efectos que conllevan las intervenciones en la solución a los problemas públicos definidos por cada programa.

Finalmente, es importante reflexionar que la encuesta dirigida a beneficiarios de programas públicos, cubre solamente a la población atendida a través de estas intervenciones, sin embargo, para que la evaluación de la política social pueda ser más comprensiva de sus alcances y limitaciones, se requiere ampliar la mirada hacia aquella parte de la población no atendida (población potencial) que presenta condiciones de pobreza y vulnerabilidad similares, pues esto permitiría medir los costos de la exclusión.

BIBLIOGRAFÍA

- Cea D'Ancona, M. A. (2004). *La metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Cea D'Ancona, M. A. (2005). "La senda tortuosa de la "calidad" de la encuesta" en *Reis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (111). Págs. 75-103.
- Cicourel, A. (2014). *Método y medida en sociología*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gobierno de Jalisco (2016a). "Acuerdo que expide el Programa Anual de Evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco, 2016" en *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Jueves 23 de junio de 2016. Número 41. Sección VI. Tomo CCCLXXXV. México: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco (2016b). *Padrón Único de Beneficiarios*. México: Secretaría de Desarrollo e Integración Social. Disponible en: <https://padronunico.jalisco.gob.mx/> [2018, 25 de mayo].
- Gobierno de Jalisco (2016c). *Términos de referencia: evaluación específica sobre la percepción de beneficiarios de programas públicos estatales 2016*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: [https:// http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/](https://http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/) [2018, 25 de mayo].
- Gobierno de Jalisco (2017). *Evaluación específica sobre la percepción de beneficiarios de programas públicos estatales 2016*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: [https:// http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/](https://http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/) [2018, 25 de mayo].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). *Diseño de cuestionarios*. México: Inegi.
- Rodríguez, M. (2012). *Índice Mexicano de Satisfacción de los Beneficiarios de Programas Sociales implementados por la SEDESOL en México*. Tampico: Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- Rodríguez, M. (2014). *Evaluación de la Satisfacción de los Beneficiarios*. Tampico: Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- Vargas, C. (2009). "La evaluación y el análisis de políticas públicas" en *Revista Opera*, v. 9, n. 9. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Págs. 23-51.

Vedung, E. (1997). *Evaluación de políticas y programas*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales - Instituto Nacional de Servicios Sociales.

Vedung, E. (2017). "Investigación de la evaluación" en Feinstein, O., Ligerio Lasa, J. A., Rein, M., Schon, D., Majone, G., Weiss, C. H., ... Picciotto R. (2017). *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. Buenos Aires: CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.

Del plato a la boca se cae la sopa: evaluación de la consistencia en las intervenciones públicas subnacionales

Oliver Meza Canales

Centro de Investigación y Docencia Económicas

INTRODUCCIÓN

Generalmente las evaluaciones en el ámbito del gobierno se realizan hacia intervenciones públicas específicas con la intención de encontrar respuestas precisas, y mejorar las políticas o programas. No obstante, existen preguntas que difícilmente se podrían contestar de no optar por un estudio panorámico de las intervenciones que ejecutan los gobiernos. Por ejemplo, para saber algo sobre la calidad en general de los programas públicos; para identificar el tipo de instituciones que se necesita tener y promover una gobernanza de las intervenciones públicas acorde con nuestro marco normativo; para conocer el tipo de acciones que se pueden realizar en la mejora e innovación de los programas aprovechando el principio de economía de escala; en general, para saber el estado de la cuestión de algún sistema de programas de política pública, es necesario realizar estudios de carácter transversal y de amplio espectro.

En este capítulo se explica cómo se llevó a cabo una serie de investigaciones evaluativas¹⁴⁶ orientadas a conocer y comparar de manera sistemática las diferentes intervenciones públicas en una entidad federativa. En este caso, el interés de fondo que motivó estos estudios, particularmente uno de ellos, fue saber ¿cuál es la consistencia que tienen las intervenciones públicas del gobierno del estado de Jalisco? Cuando se señala que “Del plato a la boca se cae la sopa”, se enfatiza que las políticas y los programas son un conjunto de procesos unidos por la calidad de la estructura que ofrecen sus argumentos. Las políticas están hechas de palabras (Majone, 2005) y, por tanto, diferentes grupos de actores, con objetivos particulares, y las coyunturas políticas, como hitos históricos, afectan la consistencia de éstas.

¹⁴⁶ Los resultados de las evaluaciones a que se hace referencia se pueden consultar en la página de los informes de evaluación en <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/listado-evaluaciones> [2018, 11 de abril]

Por consistencia se entiende la coherencia interna que gozan los elementos que encadenan una intervención de gobierno diseñada para atender algún problema público. El estudio de la consistencia en políticas ha sido ampliamente atendido y existen dos formas de aproximarse al mismo, una sería la coherencia entre las políticas, que comprende el análisis para determinar la relación que tienen “entre” sí diferentes intervenciones del estado (Cejudo y Michel, 2017; May *et ál.* 2006; Nilsson *et ál.*, 2012). Para el caso mexicano un estudio relativamente famoso que podría inscribirse fácilmente en esta categoría sería el de Santiago Levy “Buenas intenciones, malos resultados”,¹⁴⁷ que compara los efectos que tiene en el mercado informal un enfoque de provisión de seguridad social determinado; otro estudio que incorpora explícitamente el enfoque de coherencia es el de Cejudo y Michel (2017) “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo” en la revista *Gestión y Política Pública*.

Otra forma de acercarse al tema de la consistencia, se ve desde las teorías de evaluación de políticas. Esta corriente ha sido generosa en los análisis hechos bajo el marco de lo que se podría decir es la coherencia interna. Lo anterior obedece en buena medida a la utilización práctica de verificar la coherencia interna de las políticas públicas. Por ejemplo, para poder cumplir con elementos de evaluabilidad de impacto es condición necesaria tener cierto grado de consistencia. Los programas deberán primero hacer frente a preguntas como ¿hasta qué punto es lógicamente creíble (y teóricamente soportado) que la política X resuelva X problema? ¿Hasta qué punto es lógicamente consistente que si el gobierno ofrece Z servicio, el problema Y disminuye o se atiende? ¿Qué tan bien definido tiene el gobierno el problema público que atiende? ¿Qué tan bien definido tiene el gobierno su población objetivo? ¿Hasta qué punto el gobierno comprende los supuestos detrás de la causalidad que se atribuye a sus acciones en los efectos que persigue? Si estas y otras preguntas similares de consistencia no obtienen respuestas favorables, las inferencias hechas de una evaluación de impacto no lograrán transitar de un mero ejercicio intelectual, hacia implicaciones sólidas para la misma política.

Desde una perspectiva de la gerencia pública, la consistencia de las acciones es la variable principal de la que tienen control los diseñadores de políticas y sus gerentes. El grado de consistencia les permitirá resistir o ser

¹⁴⁷ Lo cierto es que el conocido estudio mencionado, está hecho bajo un enfoque diferente al aquí propuesto, pero es un buen ejemplo de un curso de acción del estado que contraviene un objetivo diferente del mismo. Levy (2010).

resilientes a los embates del medio ambiente que rodean al gerente público y a las políticas públicas, incluidos los procesos electorales. Todas las órdenes de gobierno tienen la obligación de trabajar en la consistencia de sus acciones, de asegurar que la sopa llegue -si el lector permite la analogía- a la boca del comensal, esto es, que la política resuelva los problemas y así que se permita valorar los aspectos de mejora a lo largo de todas las intervenciones.

Este capítulo ofrece un marco analítico para entender el ejercicio de consultoría hecho en materia de consistencia, también se desarrollan los retos que implicó la valoración de los programas y las acciones de los gobiernos y se expondrán los resultados principales. Más allá de ofrecer un diagnóstico que, de suyo estaría ya desactualizado, la intención es ofrecer claridad sobre la importancia y las implicaciones que tuvo y tiene hacer este tipo de estudios de manera sistemática y recurrente y, en el mejor de los casos, de mejor manera para otras áreas en el país.

Como base empírica se utilizó el caso específico de los estudios de consistencia hechos a la plataforma Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco (SIMAPP).¹⁴⁸ Este sistema, que forma parte de EVALÚA Jalisco, es una iniciativa de la administración pública estatal para la mejora de su desempeño organizando los programas y las políticas de manera que se acumulara conocimiento e información. El SIMAPP recoge información de alrededor de 170 programas y acciones, así como sus modalidades, que sirven como materia prima para las valoraciones a los años 2014, 2015 y 2016. Este capítulo toma como base la información y los hallazgos de estos estudios.¹⁴⁹

A continuación, el capítulo se organiza en tres partes. La primera sección ofrece una estrategia conceptual para entender la consistencia. Aquí se explica cómo se puede valorar este criterio, en específico se señala que la consistencia de una política reside en la calidad de su argumento y que esto último tiene dos dimensiones valorativas: su lógica y su solidez empírica. En la siguiente sección se resalta la dificultad que tiene verificar consistencia de manera directa para una "N" grande de programas públicos. En esta sección metodológica, explico cuál es la estrategia de identificación y cuáles son los supuestos que deben ser mantenidos en aras de su validez interna. Dado que

¹⁴⁸ Disponible en: <https://programas.app.jalisco.gob.mx> [2018, 11 de abril].

¹⁴⁹ Cfr. Gobierno de Jalisco (2015a) y Gobierno de Jalisco (2015b).

algunos supuestos no son verificables, el mismo diseño de investigación se adecúa para mitigar algunos de los problemas identificados. En la tercera sección, se entra de lleno en los resultados de los reportes, especialmente el de 2015.¹⁵⁰ En esta versión del recuento importa menos el dato específico que el esgrimir las razones de su importancia, para esto esta sección se dividirá en cuatro apartados que reflejan diferentes fases de las políticas públicas.

Por último, después de exponer las tres partes, se discute en lo global los hallazgos. Así, se señala que el gran reto de establecer un sistema de programas públicos está en transitar de un paradigma de programas fundado en principios de planificación centralizada (Cejudo 2017) y de rutina burocrática con funcionalidad patrimonialista, hacia otro esquema cuya gobernanza este diseñada para resolver problemas públicos. Este desafío está invariablemente caracterizado por una redistribución de poder donde la relación de los grupos sectoriales dentro del Estado se modifica; algunos liderazgos, fuerzas sociales y rituales administrativos que antes eran clave pierden sentido, ya que para los nuevos consensos se vuelven inoperantes (Aguilar 2006) y se requieren nuevos actores y nuevos procesos que se sujeten a las ambiciones de la ciudadanía, la cual exige eficacia, participación y rendición de cuentas.

CONSISTENCIA: COHERENCIA INTERNA

En la literatura académica de las políticas públicas se habla de los atributos deseables para el diseño programático de las políticas (Howlett *et ál.*, 2017), uno de éstos es el que aquí se reconoce como consistencia de la intervención. Entre las dificultades que se presentan para conocer la consistencia de las políticas públicas, está el hecho que el proceso político (de grilla) promueve que la consistencia, dentro de las políticas (intervenciones), disminuya para lograr acuerdos locales. En otras palabras, el compromiso entre las coaliciones políticamente divergentes se resuelve con sacrificios a la consistencia de las políticas (May *et ál.*, 2006); de aquí que la consistencia como tal, sea un valor que en lo político no tiene el mismo rango que desde una perspectiva tecnocrática. Sin embargo, las administraciones gubernamentales conscientes de esta rivalidad tendrán que aceptar este hecho sin renunciar a ello en la elaboración de las políticas públicas (Stein *et ál.*, 2006); este es el ambiente del administrador público.

¹⁵⁰ Cabe resaltar un agradecimiento especial a los coautores y consultores del estudio evaluativo contratado por Evalúa Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2015b): Hiram Ángel, Cecilia de Alba, Paola Jiménez, Edgar Saldaña y Francisco de Alba.

La coherencia interna de un programa o política pública es definida como la solidez argumentativa que tiene cualquier intervención del estado en la resolución de un problema público. El argumento trabaja de manera simultánea en, por lo menos, dos dimensiones; por un lado está la dimensión de la lógica. Majone (2005) señala que las políticas están hechas de palabras y, por tanto, éstas pasan por la prueba de la lógica en la medida que se logra un grado aceptable de sentido en el argumento que se expone. Dado que las políticas son básicamente hipótesis de intervención (Subirats, 2008), importa el sentido que tenga el argumento sobre si X causa Y, como también importa la claridad que tenga el argumento puesto que determinará el marco cognitivo (Jones, 2003; Simon, 1997) de los administradores y los burócratas. Éstos últimos son los hacedores de facto de la política (Lypsky, 1980; Gofen, 2013; May y Winter, 2007) y, con cada decisión que hacen, mantienen las políticas vigentes en sus objetivos o fracasan en su implementación. La claridad del argumento permite establecer juicios éticos sobre las decisiones que tomen los administradores y los burócratas (Merino, 2008). Sin esta claridad en el argumento y sin estos juicios éticos aplicados a cada decisión, cualquier justificación, por más endeble o engañosa que sea, será suficiente para contravenir con acciones de diverso tipo los objetivos de las políticas públicas y, por tanto, la política pierde consistencia.

Una segunda dimensión del argumento, además de la lógica, es la base empírica que la soporta. El argumento es a su vez evidencia. Escuchamos hablar de políticas con base en la evidencia, o políticas informadas en la evidencia, pero no ha quedado claro cómo incorporar este elemento en el diseño de políticas públicas (Cartwright *et ál.*, 2007; Head, 2016). La literatura señala que este objetivo es todavía un anhelo pero, como tal, es vigente (Head, 2013; Newman y Head, 2015). Una manera de incorporar la evidencia en el diseño es, por un lado, haciendo explícito el soporte empírico que respalda la construcción de un problema público. No hay duda que la definición de un problema es políticamente motivada y acotada por la capacidad burocrática de la agencia que lo atiende, lo que la hace variable y movable en el tiempo (Head y Alford, 2013; Stone, 1989; Weiss, 1989); pero esta condición no descarta la necesidad de incorporar evidencia empírica sobre lo que se observa, por el contrario, lo justifica. El problema público se resuelve cuando se define (Rittel y Webber, 1973). La política pública incrementa su consistencia en la medida en que se hace explícita y se utiliza la información para definir el problema que atiende.

La consistencia de una policía pública se evalúa desde la lógica y desde la evidencia que utiliza; no obstante, las dificultades que ello implica son muchas veces imponderables y frecuentemente insalvables. A su vez, ello dificulta evaluar la consistencia de manera transversal y comparable, pues cada política pública tiene detrás de sí diversos niveles de incertidumbre y es un ecosistema de agentes e incentivos que difícilmente se puede separar para valorar el esfuerzo del administrador sin meter accidentalmente otras variables endógenas. Una forma de surcar estas complicaciones es valorando hasta qué punto un programa tiene elementos que potencialmente le permitan mejorar su consistencia y, por tanto, en lugar de valorar sus resultados se podría volverse a ver las herramientas empleadas en campo en el diseño de la intervención pública.

¿CÓMO VER LA CONSISTENCIA DESDE SUS INSTRUMENTOS?

Como toda decisión, aquel curso de acción que resuelve un problema trae consigo los suyos propios. Verificar la consistencia desde los instrumentos ayuda a mitigar el problema de la comparabilidad entre entidades diferentes y, en su lugar, el objetivo específico se reemplaza para hacer un juicio sobre su consistencia potencial a partir de los instrumentos que se utilizan. Esto tiene un problema y un atributo positivo, por un lado, la consistencia no se mide directamente y para decir algo del tema a partir de sus instrumentos se tiene que meter una teoría que hable del tipo de instrumentos que procuran consistencia. Y dado que esto se mantiene como supuesto -no hay tal teoría-, la manera en como el estudio lidió con esto fue a través de una metodología mixta. La cuál se explica a continuación.

El atributo positivo es que al estudiar los instrumentos se pueden derivar implicaciones de política de manera más precisa; dicho de otra manera, se puede explicar la consistencia de forma directa sin pasar por instrumentos y derivar ciertas recomendaciones. Un ejemplo sería determinar que la consistencia de un programa tiene como explicación el ambiente político que rodea el diseño de la política, a partir de este hallazgo se puede hablar, en términos generales, sobre la necesidad de blindar el diseño de la coyuntura política, pero esta recomendación difícilmente será de utilidad para el gerente o administrador público, pues pone la propuesta de cambio a un nivel político del cual no tiene control. Por otro lado, todavía hace falta especificar sobre los posibles instrumentos a emplear para este fin. Por el contrario, si se estudian

los instrumentos se puede conocer qué aspectos funcionan, hipotéticamente, en cierto ámbito y qué mejora la consistencia del programa; de esta manera, lo único que haría falta es resolver el problema mencionado en el párrafo anterior.

El objetivo del estudio fue determinar la consistencia y el uso de instrumentos estratégicos de los programas públicos de las dependencias y entidades del gobierno del estado. Para esto se analizaron cuatro áreas: 1) el Diseño; 2) la Orientación a Resultados; 3) los Procesos Operativos y, 4) la Transparencia y Rendición de Cuentas.¹⁵¹

Se emplearon metodologías mixtas que permitieron, en parte, resolver el problema de los supuestos arriba descritos. Se solicitó a cada área revisar instrumentos específicos para conocer su uso y determinar el grado de consistencia que podrían lograr los programas públicos. Hasta aquí fue suficiente diseñar un cuestionario, como se hizo, aplicado a los responsables de los programas. Si el instrumento predefinido teóricamente se asocia con mejor consistencia, bastaba saber si el programa lo tenía y lo usaba, se podría conocer el grado de consistencia también a través de los atributos de los instrumentos. De tal forma que, en primera instancia, se elaboró un cuestionario en línea donde se preguntó a cada responsable de programa si tenía o usaba X o Y instrumentos en cada una de las cuatro áreas establecidas, y qué atributos tenía dicho instrumento. A manera de ejemplo se presenta una de las preguntas: “¿El programa cuenta con un documento elaborado ex profeso sobre la problemática que atiende? (SI o NO)”. Esta interrogante se inscribió dentro del área Diseño de la política, si la respuesta era SI el operador debía especificar lo siguiente: “SI a) el problema se formula como un hecho negativo, b) se conoce la geografía y cambios temporales del problema, c) se identifica y calcula la población beneficiaria u objetivo, d) se define un plazo para revisar los avances en la disminución del problema. (SI o NO, para cada una)”.

Este procedimiento se repitió para cada instrumento y en cada una de las áreas establecidas. El cuestionario tuvo 20 reactivos temáticos subdivididos, en promedio, en otras cinco interrogantes. La tasa de respuesta fue alta (90%), pero requirió un esfuerzo considerable para cada uno de los equipos detrás de los programas de gobierno; como se señaló anteriormente, asociar consistencia a los instrumentos predefinidos implicó tener una teoría que no se

¹⁵¹ Cfr. Gobierno de Jalisco (2015a) y Gobierno de Jalisco (2015b).

tuvo. Para subsanar esta deficiencia, la evaluación realizó casos de estudio con la finalidad de conocer otras formas de lograr la consistencia, además de la utilización o no de los instrumentos predefinidos. Esta segunda fase planteó la posibilidad de conocer aspectos novedosos que no estaban previstos en los supuestos.⁴⁵² La selección de casos se hizo a partir de los resultados obtenidos en el cuestionario de reactivos previamente aplicado; se elaboró un índice de consistencia ponderando, de manera equitativa, las cuatro áreas de tal forma que se realizaron visitas con entrevistas a profundidad a 20 casos: 17 fueron seleccionados a partir del índice -los nueve mejores y los ocho peores-; los tres restantes fueron seleccionados a partir de los programas que no respondieron el cuestionario previo.

La siguiente sección recupera los principales hallazgos vistos en cada área, se combinan los datos de la encuesta y se matizan con la información surgida de las entrevistas aplicadas a los casos de estudio. Para efectos didácticos, se modifican las etiquetas de las áreas del estudio en las fases de política (ver tabla 1), se realiza este ajuste para entender los hallazgos en el estado como parte de un esfuerzo más grande dentro de la disciplina de las políticas públicas. Se aprovecha el subconjunto de preguntas compatibles aplicadas en el estudio con esta nueva categorización; este cambio excluye la fase de Evaluación, pues ésta se atiende en otros capítulos de este mismo libro.

Tabla 1. Fases de política previstos en las dimensiones del análisis

Fase de política pública	Dimensión revisada en el Estudio (2015)
Definición del problema	Diseño
Diseño de la intervención	Orientación a resultados
Implementación	Procesos operativos
Evaluación y retroalimentación	Transparencia y rendición de cuentas

Fuente: elaboración propia.

RETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SUBNACIONALES

A partir del estudio en cuestión se realizaron recomendaciones a los programas en general (Gobierno de Jalisco, 2015b), muchas de ellas se incorporaron en las acciones de la función pública toda vez que la administración estatal decidió mejorar la consistencia de sus políticas. Para el lector interesado, los

⁴⁵² Cfr. Las entrevistas en Gobierno de Jalisco (2015a) y Gobierno de Jalisco (2015b).

estudios hechos en 2014 y 2016⁴⁵³ muestran una mejora sustantiva en cuanto a la consistencia interna de los programas pero también en la consistencia que estas intervenciones tienen respecto del Plan Estatal de Desarrollo. Cabe señalar que los datos puestos en esta sección tienen más relevancia analítica que empírica, debido a la desactualización de las cifras, los hallazgos aquí postulados serán sometidos al examen normativo sobre la gobernanza bajo el enfoque de políticas públicas, el primero en la lista es la definición del problema.

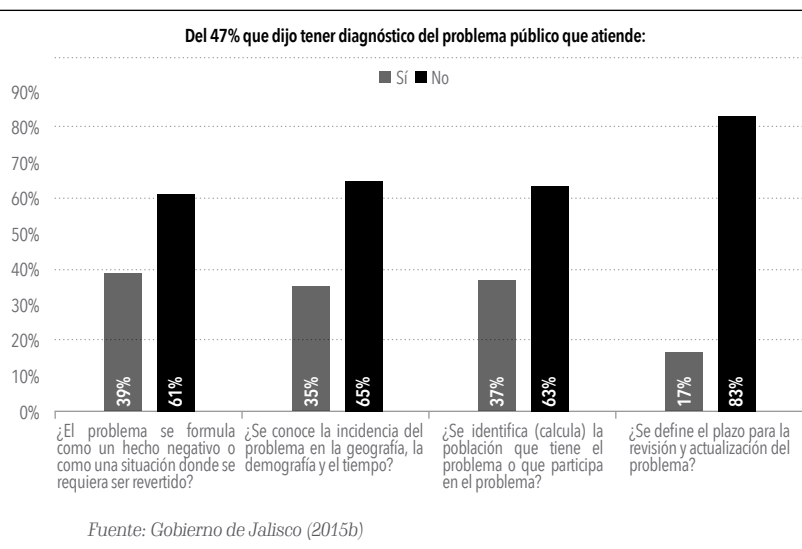
LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Definir el problema es, cronológicamente, el primer reto en la hechura de una política pública. Bajo el supuesto que los gobiernos atienden problemas y que éstos se construyen parcialmente con evidencia y en parte con lógica, el trabajo de construir un problema público va más allá de ofrecer datos y gráficos dispersos para que el ciudadano realice su propio empate cognitivo. Los programas y acciones necesitan justificar por qué el estado tiene que entrar al tema (Subirats 2008), y definir cuál sería el objetivo que con ello pretende conseguir. La teoría del cambio surge a partir de la teoría del problema (Rittel y Webber, 1973), esto requiere el análisis conjunto de las causas y efectos del problema público. A veces solo se analizan los efectos dejando de lado las causas, este enfoque atiende los síntomas sin llegar a la raíz de los problemas. Un ejemplo burdo sería el siguiente: el problema de la inseguridad alimentaria no es, exclusivamente, el hambre. Ésto es un efecto indeseable que justifica la acción pública pero que no agota las causas del problema, sin embargo con base en ello se justifica la entrega de despensas, y frecuentemente ahí se agota el alcance del programa que atiende la cuestión.

Los principales hallazgos de la encuesta muestran la gran precariedad cognitiva con la que los programas se aproximan a resolver problemas públicos. Si en la definición se juega el éxito de la política (Rittel y Webber, 1973; Termeer *et ál.*, 2015), se tienen diseños francamente destinados al fracaso o a la incertidumbre de lo que se debe hacer. En los programas revisados sólo el 47% contó con un diagnóstico específico para el problema que atendía; de este porcentaje apenas tres de cada diez programas tuvieron diagnósticos que identificaban la distribución geográfica y temporal del problema en cuestión. En cuatro de cada diez programas los diagnósticos identificaron y calcularon la población beneficiaria u objetivo implicada en el problema. Tan solo dos de cada diez definió un plazo para la actualización y revisión de sus cifras.

⁴⁵³ Cfr. Gobierno de Jalisco (2015a); Gobierno de Jalisco (2017).

Figura 8.1 Características de la definición del problema



Adicionalmente, en varios programas públicos se detectó debilidades institucionales en la gobernanza. Las definiciones del problema estuvieron sujetas a los designios o perspectivas del gobierno federal, esto hizo que la capacidad para incidir en el problema fuera nula o limitada puesto que dicha operación se realizó de forma centralizada. Problemas similares se detectaron con programas cuyo cuerpo de operación era distinto y distante del cuerpo planificador; especialmente con los programas de los Organismos Públicos Descentralizados (OPD), donde la posibilidad para incidir en la definición de la problemática estaba sujeta a la relación que tuvieran con la secretaría a la que estaban sectorizados (vinculados legalmente), en palabras de los entrevistados, la relación frecuentemente se caracterizó por ser distante. Una limitación adicional fue la dificultad para disponer de recursos que permitieran la elaboración de estudios que profundizaran en la definición de los problemas públicos; esta actividad es poco valorada en el medio de la gerencia pública y las fuentes consultadas para justificar el actuar son gratuitas y nacionales; no obstante, no son suficientes para resolver el problema y, en ocasiones, es necesario realizar estudios complementarios. Así pues, el tránsito de un gobierno de programas hacia uno de políticas, que resuelva problemas, deberá iniciar con la capacidad efectiva para formular y explicitar los problemas públicos.

Del problema se deriva la solución, el resultante de un proceso de definición del problema son las alternativas de solución. Pero en el ámbito de lo gubernamental, casi siempre las soluciones preexisten parcialmente. Por lo general, las definiciones y reformulaciones de los problemas públicos son precedidas por mandatos legales, presupuestos, estructuras y rutinas burocráticas. La posibilidad de un ejercicio diacrónico, Bardach le llama orden de pasos (2012), es irreal, imposible e indeseable. Por un lado es imposible porque aun cuando no existan leyes, burocracias y presupuesto que limite los posibles cursos de acción, la evidencia sugiere que muchos programas se definen bajo el modelo de bote de basura que, en el fondo, acota los grados de creatividad del proceso a lo que ya se tiene y a lo que ya se conoce (Cohen *et ál.*, 1972; Kingdon, 1995). Por otro lado, es indeseable porque así se evita romper de tajo con acciones exitosas preexistentes; en el caso gubernamental esto adquiere mayor relevancia, pues habría que asegurar prácticas de evaluación de políticas que permitieran la modificación o reemplazo tomando en cuenta los parámetros que ofrece la evidencia -resultados e impactos- (Stein *et ál.*, 2006), y disminuyendo la influencia exclusiva de elementos políticos e intereses de coyuntura.

Las definiciones de problema no son productos neutrales surgidos de la asepsia académica o científica, sino que tienen un propósito político: cambiar, mover o favorecer algo o alguien. De la consistencia se habla cuando existe la posibilidad de contrastar los hechos con nuestros juicios iniciales y, a partir de ello, valorar políticamente su pertinencia; pero esto resulta imposible de no contar, en nuestras intervenciones, con definiciones de los problemas públicos.

EL DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

Para las formulaciones y razonamientos, los programas recurren al diseño de su programa de acciones (Howlett *et ál.*, 2017). En algunos casos éstos tienen el seguimiento y apoyo ciudadano, en otros casos no, de tal manera que la consistencia entre la definición del problema y el diseño programático tiene un número de factores intermediarios que el estudio no pudo considerar. En este aspecto, el reto consiste en identificar las herramientas y el uso que se hace de las mismas dentro del diseño del programa. A continuación se describirá este ejercicio respecto de las herramientas usadas en la evaluación, como la matriz de indicadores, el padrón de beneficiarios así como en los procesos concernientes a la identificación de la población beneficiaria u objetivo.

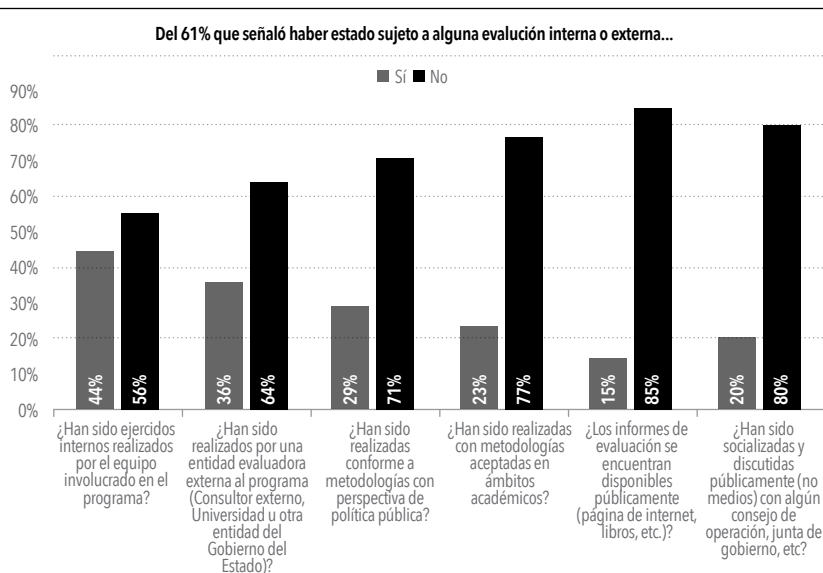
El 80% de los programas contó con una Matriz de Resultados (MIR). De acuerdo con los hallazgos cuantitativos, las MIR tuvieron una constitución apropiada en cuanto a su formulación. La deficiencia más apremiante estuvo en la producción de supuestos. Para quien no esté familiarizado con las MIR, los supuestos son aquellos elementos que se asumen constantes y que no son controlables por los gerentes públicos que, en última instancia, afectan la relación causal entre los componentes de la matriz. La elaboración de supuestos tiene como condición una teoría del cambio, por lo que esta ausencia se asocia con la falta de definiciones de los problemas públicos.

En cuanto al padrón de beneficiarios, el 75% de los programas señaló tener uno; de este porcentaje la calidad de los padrones varió significativamente. En cuanto a la población objetivo, el 93% identificó la población objetivo; ocho de cada diez programas lo hicieron con características demográficas y socioeconómicas, cinco de cada diez tuvieron un estimado cuantificado del universo; y solo seis de cada diez establecieron una relación explícita entre la población y el problema que se atiende.

El 64% de los programas habían sido sujetos a evaluaciones pero, por sus características, los entrevistados señalaron confusión entre el concepto de evaluación, el de auditoría y las encuestas realizadas a sus poblaciones objetivo. Tres de cada diez fueron hechas por unidades externas al gobierno; asimismo, tres de cada diez se hicieron bajo metodologías con enfoque de política pública; además, sólo 1.5 de cada diez publicaron sus resultados y, dos de cada diez programas señalaron que los hallazgos fueron discutidos y socializados con una base más amplia a la del equipo del programa.

Con base en las entrevistas se obtuvo información sobre la utilización de los instrumentos del diseño de los programas. La tendencia parece haber sido la de cumplir con el requisito sin atender el objetivo del instrumento, esto se verificó puntualmente con las MIR, cuyo instrumento sirve para resguardar y operar la teoría del cambio del programa. Lo que se observó es que la mayoría de los programas están incrustados o se desprenden de una matriz ajena a los mismos, generalmente de la dependencia o secretaría de la que dependen, por lo que no pueden hacer mucho con su MIR. En otras palabras, los programas -sobre todo los de los OPD y los que administran recursos federales- se asumen como una pequeña parte de una teoría del cambio que las trasciende y, por lo tanto, sus MIR no representan sus acciones. Las matrices sólo son usadas como repositorio para reportar datos y avances, con éstas rinden

Figura 8.2 Características de las evaluaciones autoreportadas



Fuente: Gobierno de Jalisco (2015b)

cuentas a otra entidad lo que por un lado permite una rendición de cuentas vertical clara, pero disminuye la posibilidad de rendir cuentas hacia el exterior, pues no hay evidencia que el programa tenga una teoría del cambio propia. En general, se detectaron aspectos similares en los padrones de beneficiarios y las evaluaciones.

En el año 2015, cuando se llevaron a cabo las evaluaciones, existía una pobre cultura sobre la evaluación de las políticas públicas. No solo por el desconocimiento del proceso como tal, sino porque no fue posible, en la mayoría de los casos, recuperar evaluaciones pasadas de sus mismos programas. Las administraciones no contaban con esta información que, de suyo, debería ser pública, así como las implicaciones que de éstas se hubieran derivado.

LA IMPLEMENTACIÓN EN EL CAMPO DE BATALLA

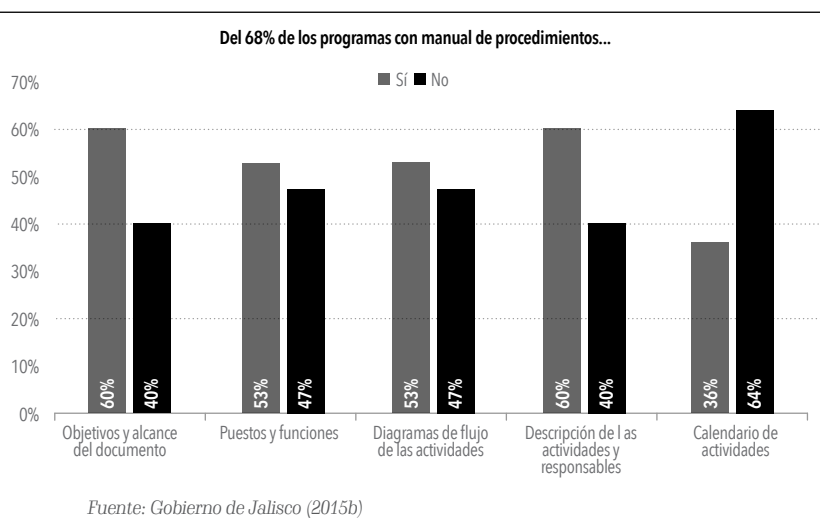
Según un modelo cronológico del proceso de políticas, la implementación sigue al diseño. Ésta es la prueba de ácido de todo diseño de programa y acción de gobierno; en la implementación se juega si las intenciones se concretan en el terreno, la evidencia muestra las dificultades que hay para empatar

las metas planeadas con las acciones conseguidos (Pressman & Wildavsky, 1984). En el estudio que aquí se describe fue difícil evaluar la implementación de manera panorámica, en lugar de ello el reto consistió en valorar la consistencia de los programas y acciones a partir de sus procesos operativos. La implementación se gestiona y, para ello, existen diversas herramientas y tácticas que son empleadas por los gerentes públicos para apoyar las tareas de implementación (Meza y Moreno-Jaimes, 2019) y tratar de no salirse del guion estipulado. Pero este guion, que muchas veces deriva en procesos ineficaces y rígidos, tiene su lógica en los cuerpos burocráticos que intentan disminuir la discrecionalidad para garantizar igualdad a través de formulaciones estandarizadas. Aun cuando, paradójicamente, ello signifique desigualdad en la procuración de derechos y de servicios al ciudadano. Precisamente aquí está el reto de valorar de forma igualitaria la diversidad de los programas, al fijar parámetros ideales se olvida que, para ciertas acciones, esto pierde sentido y reclama mayor flexibilidad.

Tan solo el 68% de los programas contó con un manual de procedimientos, de este conjunto cinco de cada diez programas establecieron claramente los puestos y sus funciones. Esto es importante ahora con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) de Jalisco, así como las leyes de transparencia, pues la rendición de cuentas del funcionario se hará con base en las atribuciones que tenga. El 50% de los programas tuvo un sistema de información con base en tecnologías; cuatro de cada diez programas señalaron que dicha herramienta ayudó a generar reportes de desempeño y que la misma les redujo el tiempo de trabajo. El 76% de los programas señaló que se elaboran reportes e informes de avances de sus procesos de manera periódica y que cuatro de diez lo hacen para agentes externos al gobierno.

Las entrevistas también dieron a conocer que algunos instrumentos, a pesar de tener herramientas para hacer el ejercicio, no socializaron apropiadamente con el equipo de implementación. Este es el caso de los manuales de operación cuya elaboración es diversa entre los diferentes programas. Los

Figura 8.3 Instrumentos operativos



sistemas de información, por otro lado, se aglutinan en tres cajones: primero, en plataformas nacionales en las que participan los programas con financiamiento federal; segundo, en plataformas internas electrónicas diseñadas por la dependencia o el programa y que facilitan el monitoreo de acción para los directivos y, finalmente, en herramientas compartidas (como hojas de Excel u otros documentos) ubicadas en internet donde se realiza el monitoreo de acciones y resultados. Aunque algunas plataformas, sobre todo las federales, pueden estar abiertas al público, no hay suficiente evidencia para decir lo mismo en el resto de los casos. Sobre el reporte de los programas, la tendencia es que éstos se realizan con fines internos -control y mando-, pero no para rendir cuentas al público general o a los beneficiarios.

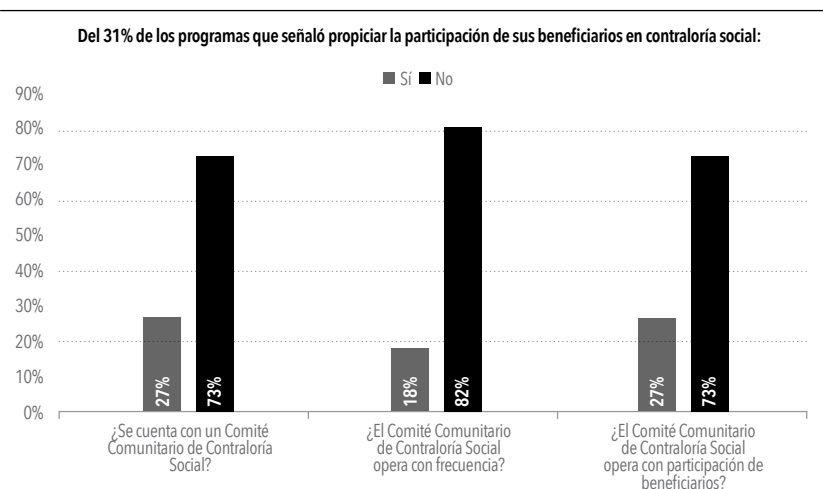
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La evaluación, como tal, es una manera de rendir cuentas. Ésta expone la validez de las hipótesis de intervención y, por tanto, confirma si lo que hay detrás debe continuar, terminar o sufrir modificaciones. Otros capítulos en este libro han abordado ampliamente el asunto de la evaluación, aquí sólo se señala la rendición de cuentas que toda política pública debe procurar por el hecho de ser un producto auspiciado por el estado. En esta área de la rendición de cuentas se valoran herramientas como sitios web con información del programa, su transparencia, la protección de los datos personales, la participación de los beneficiarios y los instrumentos que atienden quejas o denuncias.

Respecto de esto, se identifican las intervenciones que permitieron lograr estos propósitos. El 61% de los programas tuvieron página web, pero de este tanto sólo dos de cada diez programas contó con un sitio exclusivo. Cuando se escribió el estudio, el 73% señaló que la información publicada correspondía a lo que el marco legal en la materia preveía, pero sólo cinco de cada diez programas ofreció en sus sitios información focalizada a la diversidad de usuarios (transparencia proactiva).

El gran reto es atender las modificaciones legales en la materia, sobre todo en el tema de la protección de información confidencial o, mejor dicho, de los datos personales. En 2015, el 65% señaló tener medidas necesarias para garantizar este derecho, pero sólo la mitad de los programas había estipulado por escrito estas garantías; cuatro de cada diez había tenido acercamientos con el órgano garante de transparencia, ocho de cada diez para discutir su normativa y, 4.5 de cada diez programas hizo pública esta información para conocimiento del usuario o beneficiario. A esto hay que añadir, que muchos de los sitios web no están en control de los equipos operadores o gerentes locales pues se encuentran centralizados a nivel federal. Independientemente de lo anterior, ningún programa señaló recoger datos sobre el flujo de sus sitios o algún tipo de análisis que le permitiera identificar patrones o conductas de interés. Todos los entrevistados a profundidad señalaron no tener control sobre la administración del contenido de sus sitios.

Figura 8.4 Características de la Contraloría Ciudadana



Fuente: Gobierno de Jalisco (2015b)

En las políticas públicas la participación del beneficiario y del ciudadano es una aspiración que se deriva del proceso democratizador que México ha venido experimentando desde hace ya varias décadas. Antes, el tema democrático a lo subnacional se discutía casi exclusivamente en el ámbito de lo electoral, ahora ha tocado el turno a las políticas públicas (Meza, 2017). En los programas analizados se observó esta aspiración, ciertamente truncada, a partir de las herramientas investigadas. El 69% de los programas no propició la participación del beneficiario para efectos de llevar a cabo una contraloría social del programa. Cuando dicha función sí se asigna, entonces se observan instrumentos poco institucionalizados; sólo tres de cada diez programas estableció formalmente un comité de contraloría, dos de diez operaron de manera frecuente; y tres de cada diez lo hicieron con participación del beneficiario. El instrumento asume que el beneficiario es un evaluador valioso, pero hace falta recalcar que no es necesariamente el único, ni el menos sesgado para emitir opinión al respecto. Es necesario fortalecer la participación del beneficiario como parte de la rendición de cuentas de los programas públicos.

Por otro lado, el 74% de los programas señaló contar con un esquema para recoger quejas, denuncias, inconformidades, peticiones o sugerencias. Pero la utilización de esta información fue críticamente rebatida pues, aunque cinco de cada diez contempló una unidad o personal especializado para la materia, tan solo la mitad de los programas aprovechó sistemáticamente la información en procesos de toma de decisiones.

CONCLUSIONES Y RETOS POR SURCAR

El reto para transitar de un paradigma de gobierno a otro trasciende los esfuerzos de una sola organización, el trabajo que se hizo en el estado de Jalisco sirvió para entender esta realidad y para identificar posibles cursos de acción que en el ámbito subnacional ayuden a consolidar un gobierno regido por políticas públicas. Este capítulo buscó resaltar la importancia de realizar estudios que midan, en lo global, la consistencia de los programas públicos. El reporte de resultados puede ser consultado a detalle en el estudio original que es de dominio público,¹⁵⁴ para efectos de este apartado, el interés giró en torno a explicar por qué estos resultados deben importar a todos los gobiernos y a todos los ciudadanos. Las claves de cómo el gobierno de un estado puede dar eficacia a que lo hace y transparencia a lo que realiza, están en las líneas de

¹⁵⁴ Cfr. Gobierno de Jalisco (2017b).

los reportes transversales como el que aquí se discute; por tal motivo, a partir de lo estudiado, se presentan cinco retos que resumen la situación actual en los programas públicos:

1. Moverse de la planeación a la construcción de problemas. Unos problemas públicos son más complejos que otros, algunos son políticamente más relevantes, otros son técnicamente más difíciles, quizá muchos de éstos no puedan ser resueltos tajantemente con la tecnología y los recursos disponibles; sin embargo, esto no justifica escatimar en la definición de los mismos. Los problemas no son cosas que se encuentran en la calle y, de acuerdo a como éstos se construyen serán, en teoría, resueltos. El gerente público puede ser el primero en proponer una definición o bien pueden ser otros miembros de la sociedad; los problemas se construyen y se validan social y políticamente con argumentos lógicos y empíricamente sólidos, por eso es un gran problema que los programas públicos en general no ejerciten esta labor de manera profesional y sistemática.
2. Promover rutinas burocráticas en consonancia con los objetivos de la política. La estrategia sigue al objetivo; esta máxima aplica también para las políticas. El objetivo se configura a partir de la definición del problema, pero el mismo diseño puede no confirmar los valores que lo originan. Esto es en sí una contrariedad, que las herramientas orientadas a conseguir resultados fallen en lograr su objetivo esencial. Las nuevas herramientas del diseño, más allá de ser nuevas responsabilidades o cargas administrativas, tienen funciones específicas que deben ser valoradas en las rutinas burocráticas. Las matrices de marco lógico resguardan la teoría del cambio de la intervención del estado; los padrones de beneficiarios aseguran la eficiencia de la política; la identificación de la población objetivo o beneficiaria asegura la eficacia de la política y su potencial monitoreo; el historial de evaluaciones posibilita el aprendizaje organizacional; estas herramientas pierden sentido si las rutinas burocráticas no velan por los objetivo de las políticas que las originan, este es un problema grave en aquellas políticas donde participan, sin mucha coordinación, diferentes órdenes y niveles de gobierno.
3. Los implementadores son quienes, de facto, hacen la política. El éxito está relacionado con la definición del problema y el diseño de

la política, pero existe un conjunto de situaciones en la implementación que son independientes a las dos fases previas. El principal reto está en manejar la operación discrecional de los operadores; eliminar las funciones no reglamentadas es imposible, pero puede mejorarse la consistencia si se orienta la discreción para que esté acorde con los objetivos de la política. Se trata de un constante trabajo organizacional, si no es posible hacerlo mediante la profesionalización de los cuerpos por lo menos mediante instrumentos, como manuales de procedimientos, flujogramas, protocolos de decisión, que eviten caer en la trampa de los procedimientos que desplazan los fines. Para el gerente y las autoridades es imprescindible un sistema de información ágil y eficiente que ayude a tener una lectura más apropiada del campo y poder reajustar la estrategia. Los operadores de un programa son los primeros informantes, pero no son los únicos y, en general, no se observan herramientas que permitan conocer el ambiente más allá de lo que se genera internamente por la organización.

4. Las políticas son públicas en la medida en que sean abiertas, ostensibles y de interés general público -no privado o particular- (Merino, 2014). De acuerdo con lo visto en el análisis de herramientas, parece existir un amplio trayecto para mejorar lo público de las políticas, especialmente aquellas que provienen o se diseñan en el nivel federal y se espera sean implementadas por los gobiernos estatales o municipales. En general, los programas aún tienen deficiencias en lograr mayor apertura en las decisiones y definiciones de política pública, no se diga en la operación e implementación de los mismos. Los objetivos y las estrategias son parcialmente ostensibles o manifiestas. Los recursos económicos habrían sido el argumento para desechar estas acciones, pero no es justificable desde un punto de vista normativo. Para esto habrá que impulsar una política transversal que capacite a todos los gerentes de programas para impulsar que los programas sean los más “públicos” posibles.
5. Finalmente, y de regreso al punto de origen, para lograr que del plato a la boca no se caiga la sopa, es necesario una gobernanza de las políticas públicas que permita lograr, o por lo menos resolver, que los programas se lleven a cabo de forma transparente y que se rinda cuentas de sus intervenciones. No es suficiente la labor de los

pequeños grupos de diseñadores u operadores para resolver este tipo de problemas, se requiere mayor inteligencia y consenso político y social para identificar y resolver las cuestiones de fondo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Ander-Egg, (1987). *La práctica de la animación sociocultural*. Buenos Aires: ICSA-HVMANITAS. Págs. 17-33.
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis*. Berkeley: Sage.
- Cartwright, N., Goldfinch, A. y Howick, J. (2007). "Evidence-based policy: where is our theory of evidence?" en *Journal of Children's Services* 4(4). Págs. 6-14.
- Cejudo, G. M. (2017). "Policy analysis in the Mexican federal government" en Mendez, J. y Dussauge-Laguna, M. (eds.), *Policy analysis in Mexico*. Bristol, UK; Chicago, USA: Policy Press at the University of Bristol. Págs. 34-44.
- Cejudo, G. M. y Michel, C. L. (2017). "Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration" en *Policy Sci* 50:745. Págs. 1-23. Disponible en: <http://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5> [2018, 18 de abril].
- Cohen, M. D., March, J. G. y Olsen, J. P. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice" en *Administrative Science Quarterly* 17(1). Págs. 1-25.
- Gobierno de Jalisco (2015a). *Modelo de evaluación de consistencia global para la agenda de gobierno del estado de Jalisco: informe final estudio de consistencia 2014*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].
- Gobierno de Jalisco (2015b). *Reporte de evaluación estratégica sobre consistencia de instrumentos de programas públicos 2015*. México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].
- Gobierno de Jalisco (2017). *Evaluación de consistencia de programas registrados en el Sistema de Monitoreo de Programas Públicos: evaluación externa estratégica 2016*. México: Secretaría de Planeación,

- Administración y Finanzas. Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/> [2018, 15 de junio].
- Gofen, A. (2013). "Mind the Gap: Dimensions and influence of street-level divergence" en *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(2). Págs. 473-493. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/jopart/mut037> [2018, 18 de abril].
- Head, B. W. (2013). "Evidence-Based Policymaking - Speaking Truth to Power?" en *Australian Journal of Public Administration* 72(4). Págs. 397-403. Disponible en: <http://doi.org/10.1111/1467-8500.12037> [2018, 18 de abril].
- Head, B. W. (2016). "Toward More 'Evidence-Informed' Policy Making?" en *Public Administration Review* 76(3). Págs. 472-484. Disponible en: <http://doi.org/10.1111/puar.12475> [2018, 18 de abril].
- Head, B. W. y Alford, J. (2013). "Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management" en *Administration & Society* XX(X). Págs. 1-29. Disponible en: <http://doi.org/10.1177/0095399713481601> [2018, 18 de abril].
- Howlett, M., Mukherjee, I. y Rayner, J. (2014). "Elements of Effective Program Design: A Two-Level Analysis" en Howlett M. y Mukherjee I. (eds.) (2017). Handbook of policy formulation. Págs.129-145. Edward Elgar Publishing.
- Jeffery, C. (2006). "Devolution and local government" en *Publius* 36(1). Págs. 57-73. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/publius/pjj009> [2018, 18 de abril].
- Jones, B. D. (2003). "Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy" en *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(4). Págs. 395-442. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/jpart/mug028> [2018, 18 de abril].
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and public policies*. (2a ed.). United States: Longman classics in political science.
- Levy, S. (2010). *Buenas Intenciones Malos Resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico de México*. Oceáno.
- Lipsky, M. (2010). "Street-level bureaucracy, 30th ann" en *Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

- May, P. J., Sapotichne, J. y Workman, S. (2006). "Policy Coherence and Policy Domains" en *Policy Studies Journal* 34(3). Págs. 384-403. Disponible en: <http://doi.org/10.1144/j.1544-0072.2006.00478.x> [2018, 18 de abril].
- May, P. J. y Winter, S. C. (2007). "Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation" en *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(3). Págs. 453-476. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/jopart/mum030> [2018, 18 de abril].
- Merino, M. (2008). "La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas" en *Reforma y Democracia* (41). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Págs. 1-16.
- Merino, M. (2014). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Meza, O. D. (2017). *Democracia y Gobiernos Municipales en México: De la política a las políticas*. Cuadernos de Divulgación de La Cultura Democrática. México: Instituto Nacional Electoral. Pág. 39.
- Meza, O. y Moreno, J. C. (2019). "Táctica de política: Una alternativa para entender cómo los gerentes públicos hacen pequeños cambios para conseguir mejores resultados" en *Foro Internacional*. En imprenta. México: El Colegio de México.
- Munck, G. L. (2014). "What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy" en *Democratization* 347 (August). Págs. 1-26. Disponible en: <http://doi.org/10.1080/13510347.2014.918104> [2018, 18 de abril].
- Newman, J., Cherney, A. y Head, B. W. (2015). *Do Policy Makers Use Academic Research? Reexamining the "Two Communities" Theory of Research Utilization*, xx. Págs. 1-9. Disponible en: <http://doi.org/10.1144/puar.12464>. Do [2018, 18 de abril].
- Nilsson, M., Zamparutti, T., Petersen, J. E., Nykvist, B., Rudberg, P. y McGuinn, J. (2012). "Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-Environment Policy Interactions" en *EU. Environmental Policy and Governance* 22(6). Págs. 395-423. Disponible en: <http://doi.org/10.1002/eet.1589> [2018, 18 de abril].
- Pressman, J.L. y Wildavisky, A. (1984). *Implementation: how great*

expectations in Washington are dashed in Oakland. United States of America: University of California Press.

Rittel, H. W. J. y Webber, M. M. (1973). "Dilemmas in a general theory of planning" en *Policy Sciences* 4. Págs. 155-169. Disponible en: <http://doi.org/10.1007/BF01405730> [2018, 18 de abril].

Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A study of decision-making process in Administrative organizations* (4a ed.). New York: The Free Press.

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Payne, M., Lora, E. y Morrison, N. (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Washington, USA: Inter-American Development Bank.

Stone, D. A. (1989). "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas" en *Political Science Quarterly* 104(2). Págs. 281-300.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Grupo Planeta (GBS).

Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G. y Stiller, S. J. (2015). "Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems" en *Administration & Society* (Vol. 47). Disponible en: <http://doi.org/10.1177/0095399712469195> [2018, 18 de abril].

Weiss, J. A. (1989). "The Powers of Problem Definition: the case of government paperwork" en *Policy Science* 22(2). Págs. 97-121.

Se hace camino al andar:
construcción institucional
de sistemas subnacionales
de MyE, aciertos y retos
de EVALÚA Jalisco

Se hace camino al andar: construcción institucional de sistemas subnacionales de MyE, aciertos y retos de EVALÚA Jalisco

Gabriela Pérez Yarahuán

Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (Clear)-CIDE

LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN A NIVEL SUBNACIONAL

La adopción de un gobierno que basa su actuación en políticas públicas implica poner en marcha procesos estructurados que comienzan con diagnósticos rigurosos sobre un problema público, establece concordancia entre la gestión y los objetivos planteados, y retroalimenta el proceso con la evaluación de los resultados obtenidos. Para guiar la construcción institucional que responda al reto racional del enfoque de políticas públicas se han edificado perspectivas globales como la Nueva Gestión Pública (Hood, 1994; Cejudo, 2014) y la Gestión para Resultados (Dussauge, 2016; Kaufmann et. al., 2015) que proponen la creación de instituciones que solucionen los obstáculos políticos e inerciales para la conducción del gobierno y abogan por el cambio de una administración centralizada, lineal y jerárquica bajo esquemas tradicionales hacia una más responsiva, inclusiva y con claros incentivos hacia la eficacia y la eficiencia.

En el estudio de la práctica de políticas públicas se ha puesto particular interés en el monitoreo y la evaluación, porque la evidencia generada provee a los gobiernos mayores posibilidades de ser eficaces en sus intervenciones. Pero la evaluación en general sirve no sólo de manera instrumental para la toma de decisiones sino también puede ayudar a la generación de capacidades y conocimiento dentro de los organismos públicos y a la rendición de cuentas, además de proporcionar elementos sustanciales para el debate público que se genera sobre las alternativas de política pública (Chelimsky, 2006).

América Latina es probablemente la región en desarrollo en donde se han estructurado con mayor regularidad y frecuencia sistemas de seguimiento y evaluación. En nuestra región existe un reconocimiento formal de la importancia de instituciones que responden al reto de generación de evidencia para

la toma de decisiones. Además existen países que han logrado sistemas de evaluación avanzados, en donde se contempla un proceso de planeación de la evaluación, metodologías claras y públicas, además de la difusión de resultados (Pérez y Maldonado, 2015).

Los gobiernos nacionales en América Latina han tenido en algunos países avances notables en la conformación del andamiaje institucional por medio de la creación de organismos internos o independientes al gobierno dedicados a la generación de información y evaluaciones. Tal es el caso de Colombia, Chile y México. El avance de la evaluación de programas públicos en América Latina, si bien considerable, no ha sido lineal y existen temporadas de rápido crecimiento, pero también se observa en algunos casos estancamiento o retrocesos, debido, entre otros factores, a cambios en los gobiernos.

En el nivel subnacional, sin embargo, la evolución de instituciones generadoras de información sistemática de seguimiento y de evaluación ha sido, en términos generales, menos documentada. Existen razones para pensar que los sistemas de seguimiento y evaluación en gobiernos subnacionales enfrentan desafíos particulares. Por una parte, los gobiernos estatales, más cercanos a las demandas y necesidades de la población, tienen exigencias mayores para contar con mecanismos claros de respuesta y rendición de cuentas. Sin embargo, esto depende de diversas circunstancias y factores políticos y culturales. Por otra, el desarrollo de las capacidades para generación de mecanismos de recolección y análisis de información puede estar rezagado o concentrado en el gobierno central. Aquí encontramos que, como en otros aspectos públicos, existe una gran variación y desigualdad de las capacidades y los recursos.

Una de las condiciones fundamentales para fortalecer el seguimiento y la evaluación que permita el diseño e implementación de políticas públicas eficaces es documentar y analizar las experiencias en la construcción institucional. La documentación sistemática y el análisis de lo que está pasando en gobiernos locales y estatales es una pieza fundamental para comprender retos principales de la generación y uso de la evidencia para mejorar los resultados de las políticas públicas.

Sin embargo uno de los temas menos estudiados de los sistemas de evaluación es su estructura de gobernanza (Schoenefeld y Jordan, 2017). Los compromisos multinacionales de desarrollo sostenible, particularmente en la cuestión de medio ambiente y cambio climático, pero también otros objetivos

sociales de la Agenda 2030, nos han obligado a repensar las formas tradicionales de los procesos de evaluación de programas e intervenciones públicas. Los temas de coordinación y gobernanza de la evaluación, que previamente eran ignorados, hoy cobran relevancia, algunos de los cuales tienen que ver con la naturaleza de actores involucrados, las facultades o responsabilidades divididas, las formas de interacción y los procesos de retroalimentación.

Desde finales de la década de 1990, con las modificaciones hechas a la legislación concerniente a la coordinación fiscal, los gobiernos estatales en México asumieron mayores responsabilidades sobre el destino del gasto público. Con dichos cambios, se generaron mayores posibilidades para los gobiernos estatales de implementar acciones y programas propios. Adicionalmente, desde mediados de la primera década del siglo XXI, el fortalecimiento del sistema de evaluación en el gobierno federal en México ha incentivado a la configuración institucional de mecanismos para el monitoreo y la evaluación en el nivel estatal. Sin embargo, los resultados de estos esfuerzos parecen ser poco homogéneos. Esta situación debe ser motivo de un análisis que comience por una descripción de las acciones emprendidas, de los obstáculos enfrentados, de sus avances y retos. Sólo a partir de la observación y el estudio sistemático de lo que sucede en los gobiernos estatales se podrá comprender adecuadamente las necesidades para la conformación de un sistema de seguimiento y evaluación verdaderamente nacional, uno que permita llevar la evidencia a la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno para generar políticas públicas efectivas para un desarrollo social y económico justo y equitativo.

Este libro es un importante paso en esa dirección. El texto documenta uno de los casos más sobresalientes a nivel estatal en México. La virtud en su publicación es que no constituye una mera descripción oficialista de la función realizada, es por el contrario un trabajo colectivo de síntesis y análisis crítico de los diversos aspectos de la evaluación en el estado de Jalisco y que incluye las voces de actores diversos. Su editora Mónica Balleescá y los funcionarios, académicos y evaluadores que participaron en la obra han aportado información, análisis y opiniones relevantes basadas en el aprendizaje que el proceso de evaluación generado en el estado de Jalisco.

En la siguiente sección se encuentra una síntesis de las principales ideas que estos textos despliegan y que en mi opinión pueden contribuir a la comprensión de los retos que la evaluación de programas públicos enfrenta en general, y en los sistemas subnacional en particular. Al final de esa sección

propongo algunos otros desafíos que la institucionalización de los sistemas de evaluación a nivel estatal enfrenta en su esfuerzo por hacerse camino.

LAS CONTRIBUCIONES EN ESTE LIBRO

Una de las grandes dificultades para el estudio sistemático de la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación es la poca sistematización y documentación que generalmente se realiza de este proceso por parte de los actores mismos. Este libro presenta un acierto en esa dirección. En éste se presentan las voces, posturas y análisis de los diversos protagonistas de la edificación de uno de los ejemplos más sobresalientes a nivel estatal de la construcción de sistemas de evaluación en los últimos años.

La primera parte del libro contiene textos de las personas que como funcionarios o académicos han jugado un papel indispensable en la conformación del sistema de seguimiento y evaluación del estado de Jalisco. El capítulo de Mónica Ballescá realiza una descripción detallada de los principales elementos del sistema, que comienza con el monitoreo de acciones y programas públicas, continúa con la mejora de las condiciones de evaluación, busca el desarrollo y coordinación de práctica evaluativa y aspira al uso de la evidencia. Dentro del sistema, la generación del Consejo Técnico Evalúa Jalisco incluyó a funcionarios del estado, académicos de instituciones de educación superior locales y actores nacionales. Gracias a la conformación de este Consejo fue posible la puesta de operación de un mecanismo de evaluación y la creación de un instrumento financiero que le dio certidumbre a la contratación de evaluaciones externas.

En ese capítulo se realiza una reflexión sobre las lecciones aprendidas, la evolución del proceso de conformación con sus alcances y limitaciones. El lector podrá encontrar una síntesis estructurada, informativa y analítica de los logros en el proceso de evaluación, pero también un análisis crítico del difícil camino que ha sido la construcción institucional.

El capítulo de Carolina Toro Morales y Orión Flores Camacho analiza la experiencia de evaluación de programas en Jalisco y se centra en los elementos que permitieron la realización de 61 evaluaciones en el estado. En la opinión de los autores, las condiciones de evaluabilidad en el estado pudieron mejorar debido a un conjunto de acciones emprendidas desde la administración estatal, entre éstas destacan la conformación de un padrón de beneficiarios,

la mejora sustancial en los registros administrativos, la emisión de reglas de operación y manuales de procedimientos para los programas; además se realizaron diagnósticos para la conformación de programas nuevos y se formularon baterías de indicadores para los programas. Los autores señalan por último la importancia de un clima político propicio para la evaluación y la alineación de voluntades entre tomadores de decisiones, los responsables normativos y los operadores.

Nancy García Vázquez e Hiram Abel Ángel Lara analizan el caso del Consejo EVALÚA Jalisco bajo la perspectiva analítica de una innovación institucional democrática para el estudio del desarrollo y fortalecimiento de la evaluación de las políticas públicas de la entidad. Los autores utilizan este marco analítico para valorar los elementos básicos de la innovación democrática, incluyendo la participación de los actores, la organización del trabajo, la deliberación, la construcción de acuerdos, la apertura de la información, la integración plural, el control de los procesos decisorios, la comunicación, la incidencia en la generación de capacidad, entre otros; agrupando estos aspectos en elementos básicos de la innovación democrática (morfología, coordinación, política y cultura). El capítulo señala que el Consejo EVALÚA coadyuvó a abrir el espacio de la evaluación a actores no gubernamentales, pero que claramente este es un proceso inacabado de institucionalización.

En el capítulo sobre usos y potencialidades de la evaluación, Estuardo Gómez Morán presenta los resultados de la aplicación de un instrumento de recolección de opinión para comprender el uso de la evaluación en el contexto de la estrategia de EVALÚA Jalisco a partir de las apreciaciones de los actores involucrados. Los resultados de la encuesta aplicada a funcionarios y evaluadores muestran que existe una percepción en general positiva de aspectos clave del proceso de evaluación implementado con respecto a su propósito de influir en la adopción de decisiones de política pública (uso instrumental de la evaluación). Pero también se observó que, en opinión de los encuestados, existen otros usos de la evaluación (conceptual y simbólico) que pueden ser relevantes para comprender la influencia que la evaluación tiene en el proceso decisorio. Un aspecto muy importante que también se ve reflejado en la opinión de los evaluadores en la segunda parte del libro es que la metodología de evaluación en términos de la interacción con los responsables de programas y la comunicación de sus resultados no incorpora la complejidad del proceso de evaluación y puede limitar su potencialidad. En este terreno es importante

pensar en el diseño y la implementación de un sistema de evaluación como elementos determinantes para que ésta pueda generar los cambios esperados en el proceso de políticas públicas.

En la segunda parte de libro se presentan las experiencias de quienes han realizado procesos evaluativos desde su papel como evaluadores y expertos, desde la academia o la práctica profesional. En el capítulo de Carlos Moreno Jaimes y Alejandra Hernández García se analiza la evaluación de los programas de subsidio al transporte para estudiantes, adultos mayores y personas con discapacidad. El ejercicio de evaluación incluyó el uso de métodos mixtos de investigación que permitió detectar el comportamiento negativo de los operadores del transporte público hacia los beneficiarios. La mala actitud de los choferes se debió a que no se previó una fuente de financiamiento para el incremento del uso del transporte público y el incremento en costo tuvo que ser asumido por los concesionarios. Este dato resultó ser una pieza clave en el análisis del programa, ya que uno de los hallazgos más importantes es que los subsidios al transporte causaron discriminación adicional a poblaciones que han sufrido la mayor exclusión social históricamente. El texto muestra de que manera la evaluación, como proceso de investigación social, es un generador de conocimiento al servicio de tomadores de decisiones. Pero también se reconoce los grandes retos políticos, administrativos y financieros para que sea posible la transformación de las recomendaciones de los evaluadores en acciones concretas de la administración estatal.

La experiencia en la evaluación de programas o acciones para fomentar la cultura en el Estado de Jalisco se narra en dos capítulos consecutivos. El primero de estos textos, de Laura Patricia Pedraza Espinoza, es una reflexión sobre la experiencia obtenida en la evaluación del Programa Desarrollo Cultural de los Municipios. El segundo texto, escrito por Patricia Murrieta Cummings y Leonardo A. Gatica Arreola, tiene como base la evaluación del Sistema Estatal de Ensamblados y Orquestas Comunitarias, ECOS. De estos dos capítulos se desprende que existe una inherente dificultad para evaluar este tipo de intervenciones. Los obstáculos consisten, por una parte, en las imprecisiones de los objetivos de la política cultural, además de la falta de una definición precisa del concepto de cultura y de sus efectos concretos y medibles en otros ámbitos del bienestar social. Por otra parte, la carencia de información documental del diseño del programa es frecuente en este tipo de intervenciones. Esto obliga al evaluador a buscar métodos alternativos para la recopilación

y análisis de la información, que no están inicialmente contemplados en las evaluaciones estandarizadas. En ocasiones esto deriva en un proceso participativo con los responsables de los programas. Esta solución aporta elementos que enriquecen la evaluación, pero corren el riesgo de no representar los objetivos de origen del programa.

La evaluación de programas está sujeta a un continuo proceso de innovación al ser una práctica profesional que requiere la combinación de diferentes enfoques y perspectivas metodológicas con la finalidad de valorar diversos aspectos de un programa o una política pública. Este aspecto se ve ejemplificado en el capítulo sobre la evaluación realizada al programa Desayunos Escolares en el Estado de Jalisco, escrito por Cristina Cárdenas Díaz y Alfonso Hernández, en el cual se expone la experiencia del trabajo con niños a través de grupos de enfoque para el análisis de la gestión de procesos. El texto describe el esfuerzo interdisciplinar para la obtención de datos cualitativos para la investigación evaluativa, de una población que pocas ocasiones se contempla en estudios de este tipo.

La evaluación de programas implica necesariamente el contraste de valores y estándares medibles, además de la selección de métodos de análisis alternativos; en ese sentido frecuentemente se contraponen las opiniones e intereses de los diversos actores que se involucran en este proceso. Por ello, la práctica de la evaluación puede llegar a ser un camino árido. Esta idea se ve reflejada en la reflexión que hacen Roberto Arias de la Mora y Arturo Torres Verdín con base en su experiencia en la evaluación de resultados al Programa Salvando Vidas. Los autores señalan la necesidad de contar con información de tipo cualitativo que pueda contrastar, explicar y verificar los datos estadísticos con los que se calificó el resultado del programa. En la opinión de estos autores, en el proceso evaluativo es importante enfatizar la relevancia de los márgenes de libertad de los evaluadores para la selección de métodos de recolección y análisis de la información, sin olvidar el sentido ético de su responsabilidad.

Una de las tendencias actuales de la evaluación de programas es la participación de los operadores y los beneficiarios en el proceso de monitoreo y de diseño de la evaluación (Jacobs et al., 2010). El objetivo de las evaluaciones participativas es que se genere un proceso de aprendizaje entre los actores involucrados en el programa por medio del proceso evaluativo. De esta manera la evaluación tendrá mayores posibilidades de influir en la mejora del

programa y potenciar los resultados de la intervención. En el contexto mexicano dicha perspectiva todavía no se ha hecho presente de manera explícita. Sin embargo, existe ya experiencia en la medición de la satisfacción de usuarios de programas, y esta medición se incorpora a las evaluaciones de los programas. En el capítulo a cargo de Yasodhara Silva Medina se hace una revisión de los modelos teóricos para la medición de la satisfacción de los beneficiarios de programas y se explica la experiencia del estudio de este aspecto realizado en el estado de Jalisco. Algunos de los datos que se muestran en el estudio del estado de Jalisco es que alrededor del 50% de los beneficiarios encuestados tienen conocimiento sobre sus derechos y responsabilidades, y que existe un conocimiento menor, alrededor de 30% de los encuestados sobre los mecanismos de quejas o sugerencias y sobre los resultados de los programas.

Finalmente, el libro cierra con un capítulo de Oliver Meza Canales cuyo propósito es mostrar un análisis de consistencia de las intervenciones públicas del gobierno del estado de Jalisco. La información base para la realización de este estudio proviene del Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco (SIMAPP), el cual forma parte de EVALÚA Jalisco. Se analizaron cuatro elementos de los programas públicos del gobierno del estado: diseño, orientación a resultados, procesos operativos y transparencia/rendición de cuentas. Esto se realizó por medio de un instrumento aplicado en línea a los responsables de los programas; además se realizaron entrevistas a profundidad para 20 casos. Las conclusiones de este interesante estudio apuntan hacia los siguientes retos para la evaluación en el estado de Jalisco: 1) la necesidad de formular explícita y adecuadamente el problema que da pie a la intervención; 2) la falta de procesos y rutinas de gestión que estén orientadas al logro de objetivos; 3) la carencia en la sistematización de la información, de manera ágil y eficiente, para conocer los retos y poder formular estrategias; 4) el insuficiente énfasis del aspecto público de los programas gubernamentales y la poca formación de capacidades en este sentido de los responsables y decisores de los programas y 5) omisiones en la transparencia y la rendición de cuentas de la acción pública.

ALGUNOS RETOS POR DELANTE

Los capítulos que conforman este libro comunican las experiencias en el proceso de evaluación en el estado de Jalisco. Por una parte, se constata un esfuerzo serio y sistemático para establecer un andamiaje institucional que

permita contar con una estructura lógica basada en cuatro pilares fundamentales: monitoreo de acciones y programas públicos, mejora de las condiciones de evaluación, desarrollo y coordinación de práctica evaluativa y uso de la evidencia. Las acciones llevadas a cabo en la administración pública estatal de 2013 a 2018, -que permitieron la realización de 64 evaluaciones, la conformación de una agenda de mejora y posiblemente la expansión de la cultura de la evaluación-, fueron significativas y requirieron de un esfuerzo colectivo importante. La prueba de fuego para la evaluación en el estado de Jalisco estará en lograr su estabilidad ante el cambio de gobierno a finales de 2018.

Por otra parte, la experiencia de quienes realizaron las evaluaciones muestra un aprendizaje valioso en términos de análisis e innovación metodológica, detonado en algunos casos por información incompleta o hallazgos contradictorios. También muestran un aprendizaje sobre los límites del proceso de investigación tradicional para influir de manera determinante en toma de decisiones del gobierno.

El uso de la evaluación es uno de los retos más importantes y no resueltos del todo de la investigación sobre la evaluación. Una de las principales razones por las que la evaluación se percibe como limitada en su uso tiene que ver con la correspondencia entre el diseño de la evaluación y su propósito principal. El sistema de evaluación a nivel federal en nuestro país tuvo origen en una falta de credibilidad y confianza en el gobierno, y fue estructurado como un mecanismo complementario a la rendición de cuentas, es decir para proveer información y legitimidad sobre los resultados obtenidos de la acción pública. Nuestro sistema de evaluación tiene como objetivo principal proveer información a actores afuera de la esfera del ejecutivo federal y servir como instrumento legitimador del gobierno en turno. Bajo este esquema, los responsables y personal operativo de los programas son, en general, sujetos pasivos que reaccionan (o se defienden) de la evaluación, sin sentirse partícipes de un proceso de aprendizaje y cambio en su beneficio. Los gobiernos estatales han emulado este diseño y enfrentan la misma consecuencia.

Habría que cuestionar si la evaluación de programas en el nivel subnacional tendría que emular el esquema federal. De aquí que se tenga que pensar en la gobernanza del sistema nacional, que no se traduce necesariamente en la replicación del sistema federal en los estados. La evaluación de intervenciones en los estados puede ser una fuente de innovación para el diseño e implementación de la evaluación, y ser complementaria a la realizada desde el

gobierno federal. La evaluación podría beneficiarse si en los estados se concibe como un proceso de aprendizaje participativo que sirva en todo su potencial para el mejoramiento del diseño y la operación de los programas públicos. Ello contribuiría de manera más directa a los resultados de la acción pública. Esta sugerencia no descarta los avances que se han tenido en el estado de Jalisco en los últimos años, pues mucho de lo que se ha logrado hasta hoy forma parte indispensable de los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas que deben ser parte fundamental de la administración pública estatal. Además, las mejoras realizadas en las funciones de monitoreo, los lineamientos administrativos establecidos y los mecanismos de coordinación implementados son parte fundamental de un proceso de evaluación exitoso.

REFERENCIAS

- Cejudo, G. (2014). *Nueva Gestión Pública*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Chelimsky, E. (2006). *The Purposes of Evaluation in a Democratic Society*. London: SAGE.
- Dussauge, M. (2016). *Gestión Para Resultados*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?" en *Public Administration* 69 (1). Wiley/Blackwell (10.1111), Págs. 3–19.
- Jacobs, A., Barnett, C., y Ponsford, R. (2010). "Three Approaches to Monitoring: *Feedback Systems, Participatory Monitoring and Evaluation and Logical Frameworks*." en *IDS Bulletin* 41 (6). Págs. 36–44.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., y García M., M. (2015). *Construyendo Gobiernos Efectivos. Logros y Retos de La Gestión Pública para Resultados en América Latina y el Caribe*. New York: BID.
- Pérez Y., G., y Maldonado T. C. (eds.) (2015). *Panorama de Los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación En América Latina*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CLEAR.
- Schoenefeld, J. y Jordan, A. (2017). "Governing Policy Evaluation? Towards a New Typology." en *Evaluation* 23 (3). UK: London, England: SAGE Publications Sage. Págs. 274–93.

Resumen curricular de los autores

Héctor Rafael Pérez Partida.

Maestro en Economía por el Colegio de México, Master of Arts in Economics por la Universidad de Essex, Maestro en Planificación y Desarrollo Regional por la Universidad de Alabama y Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Actualmente, Secretario de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco.

Se desempeñó como jefe de asesores y coordinador general del Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), fue profesor de la Facultad de Economía de la UdeG; en administraciones estatales anteriores fue Secretario de Administración y Director de Presupuesto y Egresos. Fue Director de Inmobiliaria de Interés Público de Jalisco; Director del Fideicomiso Parque Industrial el Salto; Delegado federal de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) en Jalisco; Oficial mayor administrativo del Municipio de Zapopan, y Director de catastro del Municipio de Guadalajara. También fue miembro honorario de la Omicron Delta Épsilon, Sociedad de Honor de Economistas en los EE. UU.; Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco (IAP), Presidente del Colegio de Economistas de Jalisco y vicepresidente del Colegio Nacional de Economistas. Correo electrónico: hperezpartida@gmail.com.

Gonzalo Hernández Licona

Doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Maestro en Economía por la Universidad de Essex y Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente, Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (Coneval).

Se desempeñó como Director General de Evaluación y Monitoreo de la Sedesol de agosto de 2002 a noviembre de 2005; catedrático de tiempo completo del Departamento de Economía del ITAM de 1991 a 1992 y de 1996 a 2002 y fungió como Director de la carrera de Economía en la misma institución entre 1998 y 1999. De 1996 a 2000 fue Representante Académico ante la Comisión de Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del

Norte. Desde 1997 ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). En el 2017 fue nombrado miembro del Grupo de Científicos encargado de elaborar el Informe sobre desarrollo sostenible a nivel global de la ONU, de acuerdo con el compromiso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Correo electrónico: ghernandezl@coneval.org.mx.

Oswaldo Néstor Feinstein

Profesor en el Máster en Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid y Consultor del Banco Mundial (BM). Miembro del Panel Evaluador Asesor del Director de Evaluación Independiente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Se desempeñó como gerente y asesor del Departamento de Evaluación del BM y evaluador principal del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Ha sido consultor del *International Development Research Center* (IDRC), del PNUD, del BID, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la *Global Environment Facility* (GEF), del *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR), de la *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Unesco), del Banco Africano de Desarrollo, del *United Nations Evaluation Group* (UNEG), de la Agencia Española de Evaluación y otros organismos nacionales e internacionales. Fue profesor en el Instituto de Estudios Fiscales, el *European Institute for Public Administration* (EIPA), en el Máster en Estudios de Desarrollo de la Flacso y en universidades latinoamericanas y europeas. Editor de la *World Bank Series on Evaluation and Development*. Autor y editor de libros y artículos sobre evaluación, desarrollo y economía. Correo electrónico: ofeinstein@yahoo.com.

Mónica Ballescá Ramírez.

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Actualmente, Directora General de Monitoreo y Evaluación del Gobierno de Jalisco y académica de la Universidad de Guadalajara.

Se desempeñó como docente en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso), y en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). En la UdeG imparte cátedra en las materias de políticas públicas, metodología de la investigación, marco lógico y evaluación de políticas. Realizó estancias de investigación en Brasil, Argentina y Chile.

Es autora de diversos libros, artículos y capítulos en materia de políticas económicas de desarrollo regional y sistemas de monitoreo y evaluación subnacional. Es miembro fundador de la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados, así como miembro de la Academia Nacional de Evaluadores de México (Aceval), y vicepresidenta de la Red de Gobiernos Subnacionales en la Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo (CoPLAC-GpRD) que auspicia el BID. Correo electrónico: mbrallesca@gmail.com.

Carolina Toro Morales

Politóloga con estudios de Maestría en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso), así como especializaciones en evaluación social de proyectos y políticas públicas. Desde 2002 ha brindado acompañamiento y capacitación a diversas organizaciones de la sociedad civil e instancias de gobierno en temas de evaluación y planeación participativa. Entre su experiencia académica resalta su participación en proyectos de investigación relacionados con el impacto de políticas públicas en materia de salud, participación ciudadana y servicios públicos. Así mismo, ha sido profesora en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP, Colombia) en 2003, así como en la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Iteso entre 2009 y 2011.

En el sector público, entre 2010 y 2012 se desempeñó como Directora General de Programas Sociales del Ayuntamiento de Guadalajara, donde coordinó el diseño e implementación de políticas públicas de atención a la pobreza extrema y participación ciudadana. Entre 2013 y 2016 fue Directora General de Política Social de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (Sedis) del Gobierno del Estado, donde participó en el diseño de los criterios y lineamientos para la planeación y evaluación de la Estrategia Estatal de Combate a la Pobreza. Desde 2016 y hasta la fecha, es Subsecretaria de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, donde dirige, entre otras funciones, la estrategia de monitoreo de indicadores del desarrollo y de evaluación de programas públicos del estado, da seguimiento al Sistema Estatal de Planeación Democrática, entre otras. Correo electrónico: caro2280@yahoo.com.

Orión Flores Camacho

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara (UdeG), Maestro en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología por la misma universidad. Actualmente Secretario Técnico de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Gobierno de Jalisco.

Cuenta con estudios de especialización en educación de personas jóvenes y adultas, intervención educativa, metodología de la investigación y filosofía de las ciencias por la Universidad Pedagógica Nacional (México) y la Universidad Europea Miguel de Cervantes. Asimismo, realizó estancias de investigación en la Universidad Autónoma de Barcelona y la Universidad Andrés Bello. Desde 2009 se desempeña como profesor investigador asociado del Instituto Superior de Investigación y Docencia para el Magisterio de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco. Entre sus principales líneas de investigación están la transformación de los regímenes de bienestar y las políticas sociales y su impacto en las trayectorias sociolaborales de poblaciones y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad. Correo electrónico: orionflores1@gmail.com.

Nancy García Vázquez

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (Flacso), Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente, académica de la Universidad de Guadalajara (UdeG).

Ha impartido diversas materias a nivel licenciatura, maestría y doctorado; y ha participado en diferentes evaluaciones del gobierno del estado de Jalisco y de otras instancias. Asimismo, es autora de diversas publicaciones en los temas de políticas públicas, evaluación, etc.

Correo electrónico: nancygarvazq@gmail.com.

Hiram Abel Ángel Lara

Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas) – Occidente, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flac-

so) y Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente, académico de la Universidad de Guadalajara (UdeG), coordinador de la Maestría en Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (Cucea) y Presidente de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (Inpae).

Desde 2010 es consultor externo en el área de conocimiento y aprendizaje del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (Indes) del BID; y es parte del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).
Correo electrónico: hiram.angel@gmail.com.

Estuardo Gómez Morán

Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara (UdeG) y Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la misma institución. Actualmente, es Académico de la UdeG y Director de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior del Estado de Jalisco.

Se desempeñó como Director de Evaluación de Resultados e Impacto en la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Gobierno de Jalisco; fue Subgerente de evaluación en la Comisión Nacional Forestal (Conafor); Coordinador de Estudios y Evaluación en el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), y se desempeñó como Jefe del Departamento de Análisis de la Hacienda Estatal en el Órgano Técnico de Hacienda Pública del Congreso del Estado de Jalisco. Se ha dedicado a la investigación por encuestas en temas relacionados con la política y el gobierno en el periódico Mural y en el Centro de Estudios de Mercadotecnia y Opinión de la UdeG. Ha sido profesor en la Universidad del Valle de México (UVM), en El Colegio de Jalisco y en el Iteso. Es miembro de la Academia Nacional de Evaluadores de México (Aceval) y del Laboratorio de Innovación Democrática (LID). Correo electrónico: estuardo.gomez@gmail.com.

Alejandra Hernández García

Cuenta con estudios de maestría en Administración Pública y Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

(ITESM) y es Licenciada en Derecho por el Colegio Universitario Moderno en el Estado de México. Actualmente, Directora ejecutiva de Linter Consultores de México S.C.

Desde 2011 es consultora asociada en temas de género, política pública y evaluación de programas públicos para el gobierno federal y diversos gobiernos locales, entre ellos el Instituto Nacional de las Mujeres y el Gobierno de Jalisco. Correo electrónico: linter.consultores@hotmail.com.

Carlos Moreno Jaimes

Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Texas en Austin, Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago y Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Actualmente es Director General de Linter Consultores de México S.C. y profesor-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso).

Se desempeñó como Director del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Iteso; ha sido consultor para el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como para diversas instituciones públicas en México. Ha sido investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego; investigador visitante en el Instituto de Políticas Públicas y Gobierno de la UdeG, e investigador asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es especialista en descentralización del gasto público y evaluación del desempeño de gobiernos locales. Autor de los libros *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México* (2007) y *Seguro Popular y Federalismo: un análisis de política pública* (2014), entre otros capítulos y artículos en revistas con arbitraje internacional. Correo electrónico: cmoreno@iteso.mx.

Laura Patricia Pedraza Espinoza

Maestra en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara (UdeG), Máster y Licenciada en Sociología por la Universidad de Provençe, Francia. Actualmente, Consultora independiente e investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas) - Occidente

Ha participado en la elaboración de diagnósticos y evaluaciones para el Gobierno del Estado de Jalisco y para ONU-Habitat. Ha colaborado, desde hace diez años, en distintos proyectos de investigación relacionados con la evaluación de la política social mexicana y la migración México-EE. UU. en el Ciesas. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran, con Agustín Escobar, el capítulo “Diagnóstico 4. Sociedad” del libro Jalisco a futuro (2012-2032) Construyendo el Porvenir, Tomo 3. Economía, Sociedad, Salud y Seguridad Social editado en 2013 por la UdeG y el artículo “Emergencia de los problemas ambientales en la arena pública: hacia un compromiso entre construcción social y condiciones objetivas” publicado en 2014 en el libro Abordajes emergentes de la comunicación de la UdeG. Correo electrónico: ppe.laura@gmail.com.

Patricia Murrieta Cummings

Doctora en Sociología por la Universidad de Texas, Maestra en Estudios Latinoamericanos en la misma universidad y Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Actualmente, Directora General del Laboratorio de Estudios Económicos y Sociales S.C. (LEES) y profesora-investigadora de la UdeG en el Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (Cucea).

Ha colaborado en el diseño de evaluaciones de impacto a través de los talleres de capacitación de J-PAL, BID, BM y *The Strategic Impact Evaluation Fund* (SIEF). En 2013 participó en el diseño preliminar de la evaluación de impacto del programa Uruguay Crece Contigo, y a nivel local, de los programas Rescate de familias en situación de calle del Ayuntamiento de Guadalajara y del proyecto Comunidades Amigas de la Infancia. En el campo de las políticas públicas se ha especializado en la evaluación de programas sociales y más específicamente en la evaluación de impacto. Correo electrónico: patricia@lees.org.mx.

Leonardo A. Gatica Arreola

Doctor en Economía por la Universidad de Texas, Doctor en Ciencia Política en la misma universidad, Maestro en Economía por El Colegio de México y por la Universidad de Texas, y Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Actualmente, profesor-investigador del De-

partamento de Economía y del Instituto de Investigación de Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG) de la UdeG, y consultor del Laboratorio de Estudios Económicos y Sociales S.C. (LEES).

Se desempeñó como profesor de economía y políticas públicas en varias universidades, como El Colegio de México, la UAM, la Universidad de Texas, El Colegio de Jalisco, la Universidad Iberoamericana (UIA), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), y en el Iteso. En el ámbito del sector público ha sido asesor y consultor para los gobiernos municipales de Zapopan y Guadalajara, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), el H. Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Autor de varios capítulos de libros, libros y de artículos publicados en revistas nacionales e internacionales. Correo electrónico: correo: leonardo@lees.org.mx.

Cristina Cárdenas Díaz

Maestra en Educación por el Instituto Erikson, afiliado a la Universidad de Loyola en Chicago Illinois; especialista en Desarrollo Infantil por el mismo Instituto y Licenciada en Psicología por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso). Actualmente, Directora de Investigación Cualitativa de Indexa de México S.C. y responsable del Departamento psicopedagógico del Colegio Cambridge, nivel preescolar.

Se desempeña como Psicóloga infantil en su práctica privada y brinda capacitación y asesoría a maestros dentro de instituciones educativas. Sus principales temas de interés son la salud mental infantil y la creación de ambientes terapéuticos en los espacios educativos. Correo electrónico: cristinacardenasdiaz@gmail.com.

Alfonso Hernández Valdez

Doctor y Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Chicago; Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); e Ingeniero industrial por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso). Actualmente, Director General de Indexa de México S.C. y profesor- investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Iteso.

De 2012 a 2016 participó como especialista del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información del Instituto Nacional Electoral (INE). De 2004 a principios de 2007 fue Director General de Estudios e Investigación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI). Desde 1996 ha sido consultor y ponente en temas de política pública y gestión gubernamental en un gran número de organismos del sector público, social y privado, tanto nacionales como internacionales. A partir de febrero de 2017 forma parte del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Correo electrónico: alfonsoh@iteso.mx.

Roberto Arias de la Mora

Doctor en Ciencias Económico Administrativas con orientación en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara (UdeG), Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Licenciado en Administración Pública por la UdeG. Actualmente, Director de Arias Marroquín y Asociados S.C. y profesor-investigador del Colegio de Jalisco y de la UdeG.

Además, se desempeña como coordinador académico de la Cátedra en Administración Pública “Luis E. Aguilar Villanueva” con sede en El Colegio de Jalisco. Cuenta con 19 años de experiencia profesional en el sector público, tiempo en el que se ha desempeñado en diversos cargos de la administración pública en los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal). Correo electrónico: roberto.arias@coljal.edu.mx.

Arturo Torres Verdín

Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco y Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Actualmente, Consultor asociado en Arias Marroquín y Asociados S.C.

Se desempeñó en el ámbito público en la administración municipal de Zapopan como jefe de sección en el área de Programación de la Dirección General Desarrollo Social y jefe de departamento en la Tesorería Municipal. En el ámbito privado cuenta con diez años de experiencia como consultor en temas de evaluación de políticas públicas, estudios de mercado, de factibilidad y movilidad. Sus áreas de interés son políticas públicas, gobernanza, metrópolis y geopolítica. Correo electrónico: verdin.arturo@gmail.com.

Yasodhara Silva Medina

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología (políticas públicas y desigualdad) por la Universidad de Guadalajara (UdeG), y Maestra en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso); además, becaria de la Fundación Carolina en la Escuela de Métodos de Análisis Sociopolítico en la Universidad de Salamanca. Actualmente es socio-consultora de Demoskópica México S.C. y profesora de Comunicación y Cultura en el Iteso.

Se desempeñó como miembro-investigadora delegada de México en el Programa Internacional de Encuestas Sociales (*International Social Survey Programme - ISSP*) de 2003 a 2011. Correo electrónico: yasodhara_silva@yahoo.com.mx.

Oliver Meza Canales

Doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Maestro en Administración Pública por la *London School of Economics and Political Science* (LSE). Actualmente es profesor-investigador de la División de Administración Pública adscrito al CIDE Región Centro. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Ha impartido cursos en temas de políticas públicas en diversas instancias educativas, participó como escolar invitado en la *Lyndon B. Johnson School of Public Affairs* de la Universidad de Texas en Austin. Ha colaborado como asesor y consultor para diversos *think tanks* (*Think Public*, *Social Science Research Council*, Instituto Mexicano para la Competitividad, Jalisco Cómo Vamos, Causa en Común, Mexicanos Unidos Contra la Delincuencia); organismos y entidades internacionales (CAF, PNUD, ONU-Hábitat, Banco Mundial, Hewlett Foundation, Embajada del Reino Unido), y diversas entidades de gobiernos municipales y estatales. Autor de varios artículos científicos en revistas nacionales e internacionales tales como "*Is there anybody out there?*" *Political implications of a territorial integration* (*Urban Affairs Review*), ¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas (Reforma y Democracia Revista del CLAD), *Why Does More Pluralism Reduce Expenditure? The Case of How Mexico's Old Institutions Affect Waves of Democratic Reform* (*Politics & Policy*), Agenda Local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas (INAP-ITESO). Sus principales líneas de investigación se enfocan en políticas públicas de gobiernos subnacionales, regiones metropolitanas y temas de análisis de política. Correo electrónico: oliver.meza@cide.edu.

Gabriela Pérez Yarahuán

Doctora en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago, Maestra en Economía por la Universidad de Warwick y Licenciada en Administración Pública por El Colegio de México. Actualmente es Coordinadora General del Centro CLEAR para América Latina y el Caribe (Clear), y profesora investigadora asociada del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Se desempeñó como Directora General de Análisis Económico en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y, posteriormente, como Directora General de Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). De 2003 a 2015 fue profesora e investigadora de tiempo completo en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Ha realizado evaluaciones, asesorías y proyectos para la SEP, la Fundación Hewlett, el Banco Mundial, el BID, el IFAD, la Unicef, entre otros organismos nacionales e internacionales. Ha participado y dirigido proyectos de investigación con financiamiento de Fondos Conacyt. Tiene publicaciones académicas en materia de evaluación, políticas públicas y economía política. Su investigación se relaciona con los sistemas nacionales de seguimiento y evaluación en América Latina, el diseño de políticas públicas, la economía política del gasto social y la evaluación de programas sociales. Correo electrónico: gabriela.perez@cide.edu.

Evalúa Jalisco: La evaluación de políticas subnacionales en México

Se terminó de imprimir en noviembre de 2018
en los talleres de graficosymas.com, Industria del Agave 147, Fracc.
Industrial Zapopan Norte, Zapopan, Jalisco, México

Portada en papel couché de 300 grs, interiores en papel cultural de 90 grs.
Tiraje 300 ejemplares.

El cuidado de la edición corrió a cargo de: Corrección y estilo por Francisco
Xavier Segura Domínguez Diseño y diagramación por Carlos Ulloa

“Destaca especialmente el caso del estado de Jalisco (...). Sobresale no sólo en México sino que además es uno de los sistemas de evaluación a nivel subnacional más desarrollados del mundo. Por eso la descripción elaborada y la valoración de la experiencia de evaluación del estado de Jalisco que se ofrecen en este libro, aportando y combinando información cualitativa y cuantitativa, revisten gran interés, permitiendo aprovechar lecciones del caso de Jalisco para desarrollar y/o perfeccionar sistemas de evaluación a nivel subnacional en México y en otros países.” Introducción de Osvaldo Feinstein, Universidad Complutense de Madrid - Consultor independiente del Banco Mundial

“La publicación (...) tiene como propósito, precisamente, hacer un recuento de la trayectoria que ha recorrido el estado de Jalisco para impulsar y consolidar la estrategia EVALÚA Jalisco y sus elementos. En las próximas páginas se hará un recuento de cuáles fueron las acciones, logros y aprendizajes que llevaron a que hoy la entidad destaque por sus avances en Monitoreo y Evaluación de políticas públicas.” Prólogo de Gonzalo Hernández Licona, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)

