



Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Instituto de Ciencias Sociales y
Humanidades

Maestría en Gobierno y Gestión Local

“Diseño del Sistema de Evaluación del Desempeño en el
Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo”

Proyecto terminal de carácter profesional que, para
obtener el grado de Maestro en gobierno y gestión local,
presenta:

Julio Aarón Reséndiz Fernández

Dirige Dra. Talina Merit Olvera Mejía

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL**

**DISEÑO DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL
MUNICIPIO DE PACHUCA DE SOTO, HIDALGO.**

**PROYECTO DE INTERVENCIÓN
PRESENTADO POR: JULIO AARÓN RESÉNDIZ FERNÁNDEZ
DIRIGIDO POR TALINA MERIT OLVERA MEJÍA**

Pachuca de Soto, julio de 2018



El presente proyecto de intervención se diseñó en la Maestría en Gobierno y Gestión Local del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, bajo la dirección de la Dra. Talina Merit Olvera Mejía, la asesoría del Dr. Bernabé Lugo Neria y la tutoría del Dr. Robert González García.



MTRO. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E:

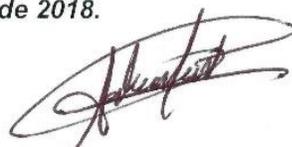
Estimado Maestro:

Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado: **“Diseño del Sistema de Evaluación del Desempeño en el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo”**, que para optar al grado de Maestro en Gobierno y Gestión Local presenta el **C. JULIO AARÓN RESENDIZ FERNÁNDEZ**, matriculado en el programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, sexta generación, con número de cuenta: **213506**; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un proyecto terminal. Por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que, el alumno mencionado, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

ATENTAMENTE
“AMOR, ORDEN Y PROGRESO”
 Pachuca de Soto, Hgo., a 02 de Agosto de 2018.


Dr. Alberto Severino Jaén Olivas
 Director del ICSHU
 Vo. Bo


Dra. Talina Merit Olvera Mejía
 Director de Tesis


Dr. Bernabé Lugo Neria
 Profesor Investigador

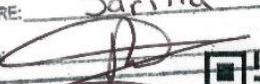

Dr. Robert González García
 Profesor Investigador



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
 DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR

TITULACIÓN
 DÍA 22 MES Ago. AÑO 2018

RECIBIO:
 NOMBRE: Sarina

FIRMA: 

Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n, Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo, México; C.P. 42084
 Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext. 4213
 quinogh05@hotmail.com



CONTENIDO

ACTA DE REVISIÓN	¡Error! Marcador no definido.
RESUMEN.....	9
ABSTRACT	10
JUSTIFICACIÓN.....	11
PROBLEMA PÚBLICO.....	12
RELEVANCIA DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN	13
UNIDAD DE ANÁLISIS	14
OBJETIVO GENERAL	16
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	16
METODOLOGÍA	16
PLAN DE EXPOSICIÓN	17
CAPÍTULO 1 DE LA TEORÍA DE LA EVALUACIÓN Y SISTEMAS A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: UN ENCUADRE PARA EL PROYECTO DE INTERVENCIÓN. ...	20
1.1 Condiciones teóricas sobre la evaluación.....	20
1.2 Tipología de las evaluaciones	25
1.3 Teoría sistémica de Easton	33
1.3.1 Generalidades y tipos de sistemas	35
1.3.2 Funciones de un sistema	38
1.4 Antecedentes histórico-conceptuales de la nueva gestión pública	40
1.5 ¿Qué es el desempeño gubernamental?.....	47
1.6 Concepto de valor público en el contexto de la evaluación	48
CAPÍTULO 2, MARCO CONTEXTUAL DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN.....	51
2.1 Antecedentes legales y operativos de la evaluación basada en la nueva gestión pública en México.....	51
2.1.1 Ámbito federal.....	51
2.1.2 Aportaciones institucionales de CONEVAL al ámbito de la evaluación.....	53
2.1.3 Evaluaciones realizadas por CONEVAL en el periodo 2007 al 2016	55
2.1.3 Papel de la SHCP en la evaluación.....	59
2.1.4 Trabajo evaluativo desarrollado por la SHCP en el periodo 2007 al 2016 ...	61
2.2 Ámbito estatal	65
2.3 Ámbito municipal de Pachuca de Soto.....	70
CAPÍTULO 3 MODELO, DISEÑO Y OPERACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	72
3.1 Conceptualización del modelo de SED	72

3.2 Instrumentos diseñados para operar el SED	75
3.2.1 Ambiente normativo.....	77
3.2.1.1 Estructura general de los lineamientos	78
3.2.1.1.2 Artículos e interacciones	79
3.2.1.1.3 Artículos que detallan procesos e instrumentos	80
3.2.1.1.4 Artículos relacionados con la tensión	81
3.2.1.1.5 Artículos inspirados en teoría evaluativa	82
3.2.1.2 La estrategia general de evaluación	83
3.2.2 Ambiente operativo	84
3.2.2.1 Criterios mínimos para desarrollar los PAE	84
3.2.2.2 Formulario de comprobación de relación semántica de objetivos PMD- MIR.....	86
3.2.2.3 Minuta de acuerdo de programas a evaluarse	87
3.2.2.4 Criterios mínimos para desarrollar términos de referencia de evaluaciones de desempeño	88
3.2.2.5 Minuta de acuerdo para la creación de los Términos de Referencia	91
3.2.2.6 Hoja de resultados para la cuantificación de reactivos	92
3.2.2.7 Hoja rúbrica de evaluación de indicadores	93
3.2.2.8 Criterios mínimos para la elaboración de informes de evaluación.....	94
3.2.2.9 Minuta de acuerdo para la definición de ASM a implementarse	97
3.2.2.10 Programa de Acción de Aspectos Susceptibles de Mejora	98
3.2.2.11 Cédula de verificación de Aspectos Susceptibles de Mejora	98
3.2.2.12 Nota técnica final de implementación de ASM	99
3.2.2.13 Cédula de acciones estratégicas recomendadas	100
3.3 Análisis de actores en el diseño y operación del SED.	101
3.3.1 ¿Cómo incide el análisis de actores en la construcción del SED?	102
3.3.2 Categorías de actores que participan en el proyecto de intervención.	103
3.3.3 Triángulo de base	106
MATRIZ DE MARCO LÓGICO DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN	109
CONSIDERACIONES FINALES	111
BIBLIOGRAFÍA.....	114
REFERENCIAS	115

TABLA DE FIGURAS

Figura 1 Organigrama de la Secretaría de Planeación y Evaluación de Pachuca de Soto.....	15
Figura 2 Tipología de las evaluaciones según Bustelo	28
Figura 3 Tipología comparada de evaluaciones a partir de Bustelo y Cardozo.....	30
Figura 4 Pilares del ciclo de gestión	46
Figura 5 Tipos de evaluación realizadas por año por el CONEVAL	56
Figura 6 Instancia evaluada y modalidad de programas evaluados coordinadas por CONEVAL	57
Figura 7 Tipos de evaluación más realizados por CONEVAL.....	58
Figura 8 Tipos de evaluaciones realizadas por año por la SHCP	61
Figura 9 Modalidad de PP evaluado por instancia, ejercicios coordinados por la SHCP	63
Figura 10 Tipos de evaluación más aplicados en el periodo 2007-2016 por la SHCP.....	64
Figura 11 Organigrama de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño de Hidalgo.....	67
Figura 12 Modelo sintético propuesto para el SED de Pachuca de Soto.....	73
Figura 13 Estructura esquemática de los Lineamientos Generales de Evaluación Municipal	78
Figura 14 Triangulo de base de actores del proyecto de intervención.....	106

TABLA DE CUADROS

Cuadro 1 Evaluaciones coordinadas por la UTED en el periodo 2014 al 2017.	68
Cuadro 2 Listado de instrumentos diseñados para el SED	75
Cuadro 3 Sistema de nemónicos para hallazgos y recomendaciones	96
Cuadro 4 Cuadro de actores públicos.	103
Cuadro 5 Cuadro de actores privados.	105
Cuadro 6 Actores públicos que definen el ambiente normativo y operativo del SED	107
Cuadro 7 Matriz de marco lógico del proyecto de intervención.....	109

TABLA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ASM:	Aspectos Susceptibles de Mejora
CEEM	Comité Estratégico de Evaluación Municipal
CONAC:	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONEVAL:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
EGE	Estrategia General de Evaluación
GpR:	Gestión para Resultados
MIR:	Matriz de Indicadores para Resultados
MML:	Metodología del Marco Lógico
NGP:	Nueva Gerencia Pública
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAE:	Programa Anual de Evaluación
PbR:	Presupuesto basado en Resultados
PMD:	Plan Municipal de Desarrollo
SED:	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDESOL:	Secretaría de Desarrollo Social
SEP:	Secretaría de Educación Pública
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPyE	Secretaría de Planeación y Evaluación de Pachuca de Soto
TdR:	Términos de Referencia de las evaluaciones
UTED:	Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño del Gobierno del Estado de Hidalgo

*“Sin teoría que respalde la concatenación lógica de los eslabones de causa-efecto,
un SED es un agregado de buenas intenciones, reflexiones sueltas o peor aún
deseos sin base (wishful thinking).”*

David Arellano Gault

RESUMEN

La Nueva Gestión Pública como paradigma de gobierno es un modelo aparecido en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que se originó en países de la Mancomunidad de Naciones asociado, entre otros, a la teoría de la elección pública, este modelo toma conceptos de la gerencia privada como la estructura de incentivos y adapta su modelo al ámbito público. De esto se desprende la evaluación del desempeño como parte fundamental del paradigma de la nueva gestión para resultados.

En México, a partir de la Reforma Hacendaria aprobada en 2007, este modelo se materializó en la administración pública federal. Como resultado, estos cambios encuentran su fundamento constitucional en el artículo 134, párrafo segundo y quinto y se convirtió en la punta de lanza para que se reformara la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con la finalidad de dar contenido operativo al texto constitucional.

Sin embargo, asumiendo no solo el imperativo legal sino la relevancia propia del modelo, el alcance de la legislación anterior es solo federal, por lo que a continuación toca preguntarse; ¿qué herramientas tiene el municipio de Pachuca de Soto para aplicar evaluaciones del desempeño? ¿qué capacidades técnicas, metodológicas, operativas, financieras tiene el municipio para desarrollar un sistema evaluación del desempeño? y ¿qué beneficios obtendría el municipio al invertir recursos en el diseño e implementación de un sistema de evaluación del desempeño?

Lo que se pretende es diseñar un Sistema de Evaluación del Desempeño para el municipio de Pachuca de Soto, basado metodológicamente para su estructura en la teoría de sistemas y para los instrumentos de evaluación en los términos de referencia de CONEVAL. De modo que Pachuca de Soto esté en condiciones de aplicar evaluaciones del desempeño.

ABSTRACT

As the paradigm, the New Public Management is a model emerged in the years after the World War II, it was born, among others, in the Commonwealth of Nations associated with, among others, the theory of public choice, this model takes concepts from the private management as the incentive structure and adapts his model to the public sphere. This shows the performance evaluation as a fundamental part of the paradigm of the new management for results.

In Mexico, since the tax reform was approved in 2007, this model has been materialized in the federal public administration. As a result, these changes has their constitutional basis in article 134, second and fifth paragraph and became the spearhead that will reform the Ley de Coordinación Fiscal and the Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria with the intended to give operational content to the constitutional text.

However, assuming not only the legal imperative but the own model relevance, the scope of the previous legislation is only federal, so then we ask ourselves; what tools does the municipality of Pachuca de Soto have to apply performance evaluations? What methodological, technical, operational, financial capabilities the municipality have to develop a performance evaluation system? And what benefits would get the municipality if he invests resources in the design and implementation of a performance evaluation system?

Aim is to design a performance evaluation system for the municipality of Pachuca de Soto, based methodologically to its structure in systems theory and evaluation tools in the terms of reference of CONEVAL. So that Pachuca de Soto is in position to implement the performance evaluations.

JUSTIFICACIÓN

En este contexto, el Municipio de Pachuca de Soto ha hecho algunos esfuerzos en los últimos años en materia de gestión para resultados, presupuesto basado en resultados y en general en diseñar un sistema de evaluación para el desempeño; sin embargo, aún carece de las capacidades técnicas, procesos e instrumentos propios, que le permitan implementar exitosamente estas herramientas de la Nueva Gerencia Pública para obtener beneficios como un sistema de flujo de información que facilite la toma de decisiones del Ejecutivo Municipal, (Ramos, 2011) y las oriente en la consecución de los objetivos plasmados en sus documentos de planeación del desarrollo.

En relación a estos esfuerzos, actualmente el Municipio cuenta con unidades administrativas dedicadas al tema de la evaluación, así como, un sistema informático que le permite gestionar de manera incipiente sus programas presupuestarios y ha comenzado a esbozar determinados procedimientos al respecto, pero únicamente aquellos relacionados con el seguimiento y monitorización de los indicadores de desempeño. Dejando de lado todo el potencial que un sistema de evaluación es capaz de proveer.

Aunado a lo anterior, la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño del Gobierno del Estado, no publica los instrumentos de evaluación o papeles de trabajo necesarios para que un municipio pueda diseñar e instrumentar su propio SED. Es importante mencionar que dicha Unidad publica únicamente los resultados de evaluaciones de programas presupuestarios de orden estatal, no municipal, así como las MIR, TdR, Lineamientos y el PAE. Lo cual deja un vacío enorme de este tema en el ámbito municipal.

En este contexto, el Municipio de Pachuca de Soto como ente obligado, debe aplicar evaluaciones de sus programas presupuestales. Pero más importante que el cumplimiento del

mandamiento constitucional al que están obligados los municipios; son los beneficios reales de implementar sus principios y prácticas. Ya que el propósito de contar con un SED es poder medir el grado de cumplimiento de las metas por cada partida del presupuesto; así como el resultado específico del rendimiento y cumplimiento de metas por cada unidad administrativa; se incentiva la planeación de acciones a corto y mediano plazo, desplazando con ello la improvisación en el ejercicio público; y se puede medir eficientemente el avance en la consecución de objetivos estratégicos de la Planeación Municipal. Es decir; un adecuado SED brinda soporte real para derivar en la sociedad todo el contenido del sistema de planeación municipal, generando con ello, valor público.

Finalmente; la experiencia operativa es una ventaja importante para quien desee prepararse en esta materia dentro de este posgrado. Ya que conociendo las necesidades de primera mano en cuanto a evaluación del desempeño y habiendo desarrollando empíricamente instrumentos para operar un sistema de evaluación es como se puede plantear de mejor manera un proyecto de intervención como el que este pretende ser. Finalmente; mencionar que las anteriores son características con las que cuenta el presentador del proyecto y pueden abonar a conducir con éxito el presente proyecto de intervención.

PROBLEMA PÚBLICO

Pero para entender la dimensión del problema es imperativo remontarse a la Constitución Federal. En este sentido, la evaluación toma su fundamento en el artículo 134, como se mencionó anteriormente. De modo tal que, a partir de la Reforma Hacendaria de 2007, el Gobierno de la República, cuenta con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Armonización Contable para operacionalizar el tema de la evaluación de sus programas presupuestarios mandado por la Carta Magna. El primero emite anualmente el PAE

de orden federal, de este documento se desprenden, principalmente: los tipos de evaluación, las entidades encargadas de evaluar, los TdR's de cada evaluación. Mientras que el segundo emite los Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales, Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, así como instrumentos de armonización contable.

En este sentido, actualmente el Municipio de Pachuca no implementa evaluaciones de desempeño, como pueden ser las de diseño, de consistencia y de seguimiento o de impacto, sino que se ha suspendido en el simple monitoreo de sus indicadores, por lo cual no está en condiciones de encontrar causas reales del éxito o fracaso de una acción gubernamental determinada y de inmediato poseer información que le permita implementar acciones correctivas.

De este modo, la solución que se busca es diseñar, para su implementación, un SED y con esto permitir que el Municipio se encuentre en condiciones de aplicar sus recursos exactamente en las causas de los problemas que aquejan a la ciudad y que se encuentran plasmados en sus documentos de planeación para el desarrollo, generando con ello valor público.

RELEVANCIA DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN

Sí una máxima de la economía es que los recursos son limitados mientras que las necesidades son ilimitadas; y a esta realidad no escapa ninguna organización humana, mucho menos el Estado, ¿qué puede hacer el Gobierno Mexicano para lograr lo que Mackay considera un “desempeño gubernamental en lo que respecta a la calidad, cantidad y orientación adecuada de los bienes y servicios ofrecidos”? (2006:1). La respuesta tentativa, desde la NGP, parece ser; evaluar los resultados de la aplicación de sus recursos en búsqueda de eficiencia, eficacia y economía.

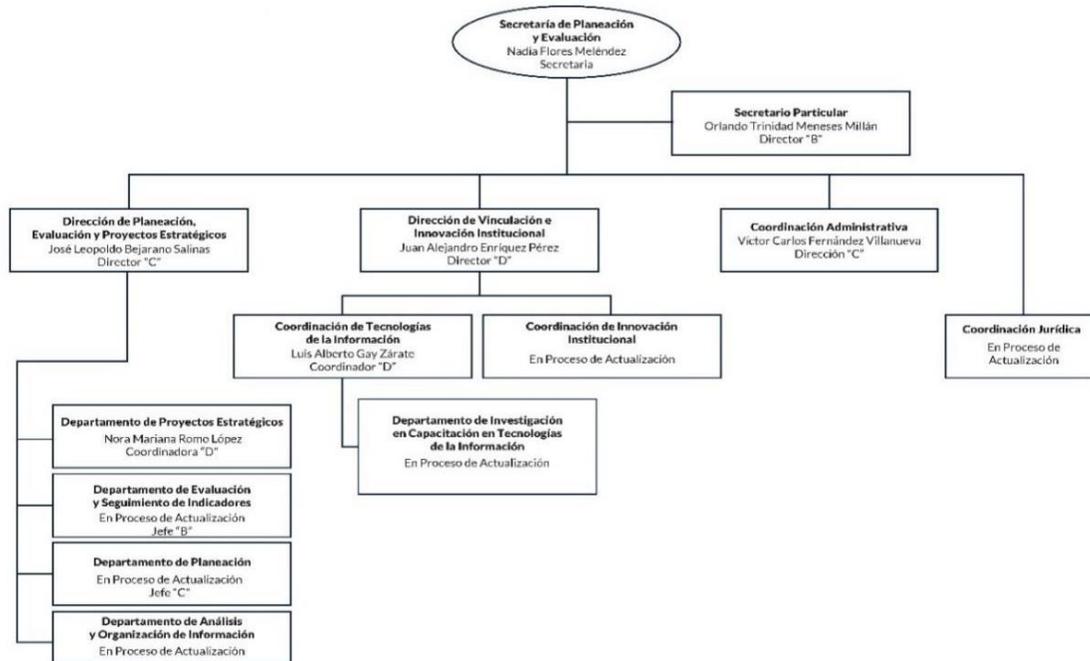
Preguntas de esta naturaleza desembocaron en la concepción de la Nueva Gerencia Pública como paradigma de gestión adaptada del modelo privado hacia el Estado. Esto trajo consigo, entre muchos otros, los conceptos de economía, eficiencia y eficacia como pilares conceptuales. Posterior a su aparición, principalmente en países del La Mancomunidad de Naciones, este nuevo paradigma fue implantado en países latinoamericanos como un esquema tendiente a mejorar las condiciones de economía, eficiencia y eficacia, promovido por organismos internacionales. Resultado de lo cual; hoy se aplica en México la MML y el PbR, como insumos de un sistema de evaluación del desempeño gubernamental. De modo tal, que actualmente la federación, el estado de Hidalgo y el municipio de Pachuca de Soto realizan sus procesos de presupuestación con base en resultados.

Sin embargo, en el ámbito municipal, a este sistema le hace falta un último componente: la evaluación del desempeño. Componente que sirva al gobierno como herramienta para identificar la creación de valor público de los programas presupuestales y en general de las intervenciones públicas. Porque, si el énfasis del PbR está en el resultado más que en el proceso, entonces la evaluación del desempeño debe centrarse en el valor público creado más que el simple monitoreo de indicadores.

UNIDAD DE ANÁLISIS

A manera de contexto, es necesario definir algunas condiciones organizacionales: la Presidencia Municipal cuenta con la Secretaría de Planeación y Evaluación como la unidad administrativa encargada de operacionalizar el contenido normativo en la materia de evaluación, esta, a su vez, cuenta con la Dirección de Planeación, Evaluación y Proyectos Estratégicos como el nodo organizacional que implementa directamente sus esquemas de evaluación y monitoreo. Como se muestra a continuación:

Figura 1 Organigrama de la Secretaría de Planeación y Evaluación de Pachuca de Soto.



Fuente: Elaboración propia con base en portal de transparencia de la Presidencia Municipal de Pachuca

En la Figura 2, podemos observar la estructura organizacional de la unidad administrativa que desarrolla los esquemas de evaluación con que cuenta el municipio de Pachuca de Soto. Lo primero que salta a la vista es que se trata de una unidad compacta y que se divide en dos grandes ramas íntimamente relacionadas: la planeación y la evaluación. Se infiere que la unidad de rango operativo que aplica los instrumentos de evaluación que interesan a este proyecto es la denominada “Departamento de Evaluación y Seguimiento de Indicadores”

Como es de esperarse, la mayor parte de la arena de desarrollo de este proyecto se encuentra enmarcada por el cuerpo normativo de que dispone el municipio, ya que los procedimientos, acuerdos y planes de trabajo deben estar fundamentados en una norma jurídica. Y esta formalidad es una condición imprescindible en el ejercicio cotidiano de lo público, que deja poco espacio para la interrelación “económica” de los actores, lo cual limita muchas veces el ejercicio de innovación de los actores involucrados en el diseño o implementación de esta política de evaluación.

OBJETIVO GENERAL

- Diseñar un SED en el Municipio de Pachuca de Soto, que sirva de modelo para aplicar la práctica evaluativa de la gerencia para resultados, con la finalidad de incentivar la cultura de la evaluación, la medición del desempeño y el aprendizaje organizacional en el ámbito de la administración pública municipal.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Instrumentar las disposiciones normativas que emiten los entes públicos nacionales en el tema de evaluación, para desarrollar un modelo de SED, que permita a un ente público municipal evaluar su desempeño sin comprometer recursos excesivos.
- Diseñar instrumentos prácticos de evaluación para el municipio, que contengan un fuerte trasfondo teórico pero que no requieran especialización en administración pública para operarlos, que le permitan aplicar constantemente ejercicios de autoevaluación.
- Diseñar un sistema de flujo de información que retroalimente los datos resultantes de las evaluaciones hacia la toma de decisiones basadas en el Sistema de Planeación Municipal, para que las decisiones ejecutivas del municipio contribuyan a la consecución de objetivos estratégicos de gobierno.

METODOLOGÍA

La naturaleza del presente proyecto de intervención ha determinado utilizar una metodología básicamente cualitativa. De tal modo que la utilización de un análisis documental será necesaria para identificar el marco normativo sobre el cuál se desarrolla la actividad evaluadora de nuestra unidad de análisis. Del mismo modo se considera un análisis descriptivo de la tipología de las evaluaciones para identificar aquellas susceptibles de aplicarse en el sistema que se diseñará. En este mismo sentido se utilizará un análisis comparativo para encontrar las diferencias conceptuales

entre evaluación de políticas públicas y evaluación del desempeño, con la finalidad de enmarcar nuestro sistema a la segunda de estas categorías.

Posteriormente se ocupará un análisis de actores con la intención de identificar las categorías de los mismos que inciden en la implementación del objeto de estudio, con la finalidad de describir los elementos de poder con que cuenta cada uno y el modo en que pueden movilizarlos en pro o en contra del SED.

Para el diseño propiamente hablando del SED, se considerará en primera instancia un apartado que contendrá un análisis descriptivo de las categorías conceptuales bajo las cuales David Easton caracteriza los sistemas para clarificar por qué lo que diseñaremos es “un sistema”. En este apartado también se describirán las categorías de información que incidirán en el funcionamiento del SED y las que este mismo producirá como resultado de su funcionamiento.

PLAN DE EXPOSICIÓN

El Capítulo 1 da cuenta del nacimiento conceptual de la NGP, además de sus orígenes histórico - geográficos y del lugar preponderante que dentro de esta tienen la evaluación, el valor público y el desempeño. Establece una base fundamental para entender por qué la evaluación se enlaza perfectamente con una gestión basada en los resultados y no en el proceso. Se aborda, sin establecer un juicio, qué es la evaluación y qué se ha dicho sobre ella, así como el enlace semántico que este concepto tiene con el sistema materia de este trabajo.

Este capítulo explica una tipología de las evaluaciones a través de dos grandes autoras; María Bustelo y Miriam Cardozo, y detalla las especificidades de cada definición. Para terminar, se conjuntan todas estas definiciones en una tipología comparada de nuestras dos autoras, con la intención de encontrar coincidencias y complementariedades.

Más adelante, enfocamos la atención en la teoría sistémica de Easton, para entender y rescatar ideas fuerza de su Esquema para el análisis político, tales como tensión, persistencia al cambio, tipos de sistema, plausibilidad, interacciones, funciones de los sistemas, insumo y producto de modo que sean estos los soportes conceptuales sobre los cuales se construirá más adelante nuestro SED.

El Capítulo 2 está pensado para dar cuenta muy concreta de qué se ha hecho en materia de evaluación en México en los 3 órdenes de gobierno. De modo que se explica cómo llega a nuestro país la evaluación de la mano de organismos internacionales, cómo impactó en 2007 la modificación y creación de leyes y organismos que las apliquen. Detalla el papel que juegan el CONEVAL y la SHCP en la evaluación, tanto en ámbito de sus competencias como el ejercicio explícito de cuántas y cuáles evaluaciones se han aplicado en el periodo 2007 al 2016. En este sentido se presentan gráficas que muestran los tipos de evaluaciones más aplicadas, los programas más evaluados, las instancias con mayor número de evaluaciones, etc.

La segunda parte de este capítulo habla de cómo va la evaluación en el ámbito estatal, de quiénes son las instancias encargadas de la materia, cuál es su andamiaje normativo, qué han evaluado en el periodo 2014 al 2017 y qué se hace con la información que resulta de las evaluaciones. Muestra también una gran deficiencia en cuanto al ámbito de gobierno que le precede: el municipal.

Al final de este capítulo, se encuentra el estado en el que se hallaba el municipio de Pachuca de Soto al inicio de este trabajo profesional, de las unidades que tenía dispuestas para la evaluación, de la pobre normatividad y el nulo trabajo en materia de evaluación con qué contaban hacia el año 2016 pero también de la enorme área de oportunidad que existía en ese ámbito de gobierno y sobre la cual se desarrolla el presente proyecto de intervención.

El Capítulo 3, retoma buena parte de lo comentado hasta ahora, retoma conceptos de Easton y los articula en un modelo sintético de sistema de evaluación del desempeño, en el cual están presentes categorías como insumo, proceso, producto, interacción, retroalimentación, decisión, tensión. Sobre estas categorías se montan los instrumentos mínimos necesarios que el municipio puede utilizar para comenzar a aplicar evaluaciones de desempeño en un ambiente sistémico con una visión estratégica, como son reglamentos, lineamientos, documentos estratégicos, elementos mínimos para elaborar PAEs, elementos mínimos para elaborar TdR dependientes del tipo de evaluación que se trate, formularios, hojas de resultados, informes de evaluación, programas de acción de ASM, cédulas de acciones estratégicas, etc.

En este mismo capítulo retomamos las condiciones humanas del área evaluativa: los actores, sus recursos, su posición respecto del SED y las posibles posturas que podrían tomar debido a sus intereses. Así como su relación con los instrumentos de que se habló más arriba.

CAPÍTULO 1 DE LA TEORÍA DE LA EVALUACIÓN Y SISTEMAS A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: UN ENCUADRE PARA EL PROYECTO DE INTERVENCIÓN.

1.1 Condiciones teóricas sobre la evaluación

Para contextualizar lo anterior, estimamos necesario entender, de una manera un poco más teórica, el concepto de evaluación que académicamente se ha manejado; es decir ¿qué es la evaluación? O ¿qué se ha dicho sobre la evaluación a nivel teórico? ¿existen distintos tipos de evaluación, de ser así; cuáles son? De modo que estimamos necesario comprender las respuestas a estas preguntas antes de diferenciar las categorías de evaluación que importan al presente proyecto. Y para este cometido esperamos que lo siguiente nos ayude a dimensionar en términos generales el aporte que María Bustelo como experta en la materia puede ofrecernos así algunos de los teóricos que ella rescata.

Abordaremos ahora el tema de la naturaleza misma de la evaluación, ¿qué es? Bueno, dos grandes autores, clásicos ya del tema, nos arrojan la primera luz en nuestras preguntas; Stufflebeam & Shinkfield nos hablan más propiamente de la relación entre objetivos y productos nos dicen que definición más prominente de evaluación (en aquellos momentos) establece una relación entre objetivos y productos (1985:3) y aunque esta definición está orientada al ámbito educativo, es posible extrapolar sus conceptos a nuestra realidad y ámbito; por ejemplo; más adelante establecen que la definición de evaluación del Joint Committee on Standards for Educational Evaluation define que la evaluación es “la apreciación sistemática del valor o mérito de algún objeto” (1985:3) por lo que, si sacamos de aquí los conceptos clave: como “apreciación sistemática”, “valor” o “mérito” y los comparamos con lo relatado en la teoría de evaluación, observaremos obvias similitudes conceptuales que más adelante podremos comprobar.

Para continuar la discusión digamos que evaluación es una indagación sistemática, a partir de aquí Bustelo (2001:32) diferencia la evaluación de otras prácticas de búsqueda sistemática de información (como la investigación) en varios niveles; el primero de ellos es la finalidad de la información que la evaluación produce, es decir, la evaluación produce información tendiente a su utilización, de modo que si uno evalúa un programa o política, existe el motivo intrínseco de utilizar esa información en el objeto mismo de la evaluación, hay presente una retroalimentación inherente, potencial, futura en la evaluación misma. Y en la investigación social; la finalidad de la información producida puede muy legítimamente quedarse en un estadio descriptivo que no implique necesariamente su retroalimentación.

En palabras de Bustelo (2001:42) “la investigación se hace con el fin último de construir conocimiento. La evaluación, sin embargo, se hace para mejorar los programas evaluados” o (políticas). La evaluación utiliza los mismos mecanismos metodológicos de la investigación social, sus mismas teorías, sus mismos instrumentos, incluso abarca sus unidades de estudio, dado que los programas y las políticas buscan mediar en los problemas sociales o económicos. Todas las situaciones que ameriten una intervención pública pueden ser abarcadas dentro del campo de la investigación social; pero no viceversa, ya que la evaluación, a diferencia de la investigación, pretende alumbrar acciones públicas que se enclaustran en un territorio finito, situación que retomaremos más adelante en el concepto de *oportunidad de la información*.

Para Myriam Cardozo, la evaluación es una:

Investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada. (2015:185)

que, como hemos visto, aprovecha las características metodológicas de la investigación social, pero buscando incidir en la naturaleza o resultados del objeto investigado.

De este modo, la evaluación tiene otra diferencia respecto de la investigación científica; es una actividad política; ya que a la información que resulta de una evaluación es imprescindible añadirle una valoración y esta valoración parte de la necesidad de utilizar esta información para tomar decisiones en el ámbito público. Siendo esta una de las funciones que le determinan, a decir de Vedung (en Bustelo 2001:34) la evaluación produce información para los directivos de los organismos tengan datos para *evaluar* en funcionamiento de la organización que dirigen, pero también la produce para que los ciudadanos hagan lo propio al respecto de la organización misma, encargada de tal o cual programa. Situación que, aunque hipotética, sería una tercera vía de uso para la información producida por la evaluación. En resumen, la evaluación tiene una naturaleza ambivalente: es política y científica.

Entonces, siendo la evaluación una actividad política, ¿Qué condiciones metodológicas debe mantener el evaluador y la evaluación durante todo el proceso? Pues bien, la teoría sobre evaluación dicta algunas condiciones metodológicas mínimas que la evaluación debe mantener durante su proceso. Por ejemplo, Bustelo (2001) menciona 5 aspectos a considerar: 1) La manera de seleccionar la información que se recopilará; 2) el cómo se recopila la información seleccionada; 3) cómo se valora dicha información; 4) cómo se traducen estas valoraciones para convertirlas en recomendaciones (naturaleza aplicativa de la evaluación) y finalmente; 5) la manera de comunicar y socializar los resultados de una evaluación.

A continuación, detallaremos cada una de las actividades anteriores; el primero de los pasos se refiere a seleccionar mediante trabajo de gabinete, usualmente documental, la información relativa al programa que nos pueda ayudar a contextualizarlo, es decir; información para poder detallar el

ambiente normativo, organizativo, gerencial, poblacional, etc. en el que el programa o política evaluada se desenvuelve y también los criterios que planeamos evaluar del mismo. En el segundo de los pasos se dedican los esfuerzos a encontrar efectivamente la información resultante del paso anterior y definir la manera de tratar esta información para buscar respuesta a las preguntas anteriores. En el tercero de los estadios; el evaluador debe aplicar su juicio para valorar el mérito de la información producida después del paso anterior; lo cual da paso al momento cuatro del proceso evaluativo que implica la inclusión de la experiencia profesional del evaluador para recomendar acciones basadas en los hallazgos. Finalmente, nada de esto serviría mucho si no se les comunica eficientemente a los actores involucrados, lo cual implica no solo dar a divulgar, sino hacer a estos partícipes diseñadores e implementadores de las recomendaciones, lo cual enmarca muy viene el papel del evaluador como intermediario entre actores gerenciales y operativos.

En este punto se une la posición que el propio individuo evaluador debe mantener durante cada paso del proceso anteriormente descrito, porque si estamos considerando la evaluación como una actividad política; entonces entra en juego la carga valorativa subjetiva del individuo evaluador que se traslada al propio proceso evaluativo. El individuo evaluador es un intermediador, lo cual quiere decir que el evaluador se encuentra en una posición que le permite hacer de puente de comunicación externa entre los diferentes actores que participan en el programa. Los hallazgos interpretados en este sentido de la evaluación, no contienen solamente la carga valorativa expresa del evaluador mismo, sino también las interpretaciones que este hace de las opiniones de otros actores y dicha interpretación, desde su punto de vista profesional, debe usarse para conseguir el acuerdo político necesario a modo de que las recomendaciones de mejora finalmente se implementen con menores resistencias debido a la imperatividad potencial resultante de un trabajo evaluativo no participativo

Ahora, ya hemos visto qué dicen algunos autores sobre la evaluación, ya hemos descrito en términos generales el proceso evaluativo, incluso hemos aventurado la naturaleza política de la misma evaluación. Pero lo que nos toca a continuación definir es ¿Cómo se relacionan las todas estas categorías con nuestro SED? Y definir si la información que nuestro SED producirá tiene implicaciones en la toma de decisiones. Para esto, primeramente, dibujaremos algunas líneas sobre las categorías de información que esperamos producir y las vincularemos con lo que la teoría establece y que hemos discutido en páginas anteriores.

El SED producirá 4 categorías de información; la información-insumo que es toda aquella información que ayuda conocer el programa y su contexto y que está vinculada con el estadio 1 que detallamos aquí arriba, por ejemplo, reglas de operación, documentos diagnósticos del programa, reglamentos o lineamientos de operación, selecciones de poblaciones, matrices de marco lógico, etc. La información-proceso es la vinculada con el segundo estadio de los mencionados y tiene su razón de ser en la metodología que el evaluador utiliza para analizar la información-insumo, así como en los instrumentos que este elige para llevar a cabo su análisis, por ejemplo: entrevistas, cuadros comparativos, estudios de caso, cuestionarios, cédulas de información, matrices de cruce de conceptos, etc. Después de aplicados estos momentos, en lo que se deriva es en información-producto la cual operacionaliza los momentos 3 y 4 del proceso aquí tratado, en esta se contienen principalmente los hallazgos de la evaluación, así como las valoraciones de estos, las recomendaciones, actores involucrados en la inclusión de las recomendaciones, hitos de inclusión (los cuales más adelante se describirán) etc. sin embargo esta información es infértil todavía, aunque tiene potencial para producir cambios, no es evidencia en sí misma de los cambios; ejemplos de esto son los informes de evaluación. Es en la información-decisión en la que nítidamente se observa la concreción de los cambios resultantes de la evaluación,

ya que estos instrumentos reflejan la decisión tomada o a tomarse como resultado de la acción evaluativa, por ejemplo, un programa de acción, un dictamen de congruencia.

De manera que la acción evaluativa no tiene razón de ser si la información no va a producir cambios en el objeto mismo de ella, es por eso que la información que generará el SED debe tener implicaciones en la toma de decisiones. De lo contrario se caería en condiciones de pseudo-evaluación o de investigación social, como hemos visto.

1.2 Tipología de las evaluaciones

Habiendo definido la naturaleza de la evaluación, conviene ahora extraer de la teoría una tipología general de las evaluaciones, para delimitar el campo de acción del presente proyecto de intervención: de modo que expondremos a continuación la tipología en términos generales e iremos concretando aquellas categorías en las cuales nuestro SED tendrá incidencia.

María Bustelo (2001) establece siete enfoques para clasificar las evaluaciones:

- Enfoque de evaluación por objetivos: en este, el foco de atención se centra en el cumplimiento de los objetivos del programa evaluado, para lo cual, este enfoque analiza los resultados del programa y los compara con las condiciones iniciales que dieron origen al mismo. La crítica al respecto es que muchas veces los programas no cuentan con objetivos claros o los actores involucrados no tienen las capacidades para formularlos de la mejor manera en cuanto a congruencia o relación causal y semántica.
- Enfoques experimentales de evaluación: este enfoque se basa en establecer una serie de relaciones causales potenciales entre el objeto del programa y las externalidades que este producirá como resultado de su implementación, con la finalidad de comprobar hipótesis de solución al problema. La crítica se centra principalmente en la *oportunidad de la*

información, es decir; el enfoque toma demasiado tiempo en realizarse que para cuando hay resultados confiables, el problema ya mutó y la información ya no es aplicable al mismo problema, la razón de esto es que los problemas sociales son difícilmente replicables en un “*laboratorio social*” por lo cual, el enfoque muchas veces considera solo una parte del espectro de variables que juegan en un problema o política pública. Lo cual sesga la información y su aplicabilidad.

- Enfoques orientados a la toma de decisiones: este enfoque se puede mirar a través de la teoría sistémica y particularmente en su concepto de *feedback*, ya que la perspectiva de este tipo de evaluaciones se centra en la posibilidad real de aplicar casi en *tiempo real* la información resultante para la mejora continua del programa o política pública. Para esto, la información ha de producirse y proveerse con oportunidad y se manera cotidiana en la organización.
- Enfoque centrado en el cliente: este enfoque es interno, ya que enuncia la posibilidad que tienen los propios gerentes del programa para auto evaluarse, de modo que, lo que se hace en esta evaluación es consultar a los operativos del programa con la finalidad de integrar sus consideraciones al respecto de la operación programa, es decir, añadir la experiencia cotidiana de operación en el propio diseño del programa. Su principal crítica es la dudosa objetividad que se puede presentar, principalmente por ser los propios gerentes diseñadores del programa los que le evalúan.
- Enfoque centrado en el consumidor: a diferencia del anterior, este enfoque centra su atención en los consumidores o (beneficiarios) del programa o política pública. Es decir, los destinatarios finales, no quienes le operan. Scriven (en Bustelo 2001:91) es su principal representante teórico, él define dos subtipos de este enfoque; la evaluación formativa y la

sumativa, la primera de ellas “...ayuda a desarrollar el programa que pretende obtener información para la modificación del mismo mientras la intervención o actividad se está llevando a cabo.” Mientras que la segunda “...calcula el valor del programa una vez desarrollado y lanzado al mercado.” Es importante mencionar que para Scriven, esta evaluación debe realizarse de manera externa y sus resultados deben hacerse públicos, para salvaguardar las condiciones de objetividad y para motivar la aplicabilidad de sus resultados, respectivamente.

- Enfoque orientado a la utilización: este enfoque hace hincapié en la aplicabilidad de los resultados de una evaluación. Por lo cual, esta debe proveer información concreta, utilizable a los agentes críticos y responsables del programa. Como una de sus principales preeminencias, está la propia condición de aplicabilidad intrínseca en él, lo que le proporciona una ventaja comparativa frente a otros enfoques de evaluación.
- Enfoques participativos: en estos, la participación de los agentes críticos y ejecutores de los programas y políticas, en el desarrollo de la propia evaluación es el elemento imprescindible. Existen tres principales ejemplos de evaluaciones con enfoque participativo: las de cuarta generación, las realizadas para el empoderamiento y las pluralistas. Este enfoque es interesante, ya que brinda varias posibilidades alternativas, por ejemplo, al participar una pluralidad de actores en la evaluación, se promueve el acuerdo político necesario resultante del sentido de pertenencia que las personas dan a su trabajo, al realizarse cotidiana y abiertamente, se fomenta la institucionalización de la práctica evaluativa, este enfoque tiende a producir aprendizaje evaluativo y programático, y se atenúa el carácter imperativo al que los evaluados tienden a relacionar la evaluación.

Como hemos visto hasta aquí, Bustelo enuncia enfoques bajo los cuales es posible situar los tipos de evaluación que a continuación exponemos. En forma sintética presentamos la siguiente figura:

Figura 2 Tipología de las evaluaciones según Bustelo



Fuente: elaboración propia con base en Bustelo (2001)

En la primera de las categorías, el tipo interno se refiere a aquellas que se realizan con la intención de mejorar el programa en términos de diseño al mismo tiempo de su ejecución. Mientras que la sumativa se realiza para recapitular el programa y ofrecer una valoración final e íntegra del mismo. En la categoría del contenido o fase del programa, el tipo de diseño valora justamente esto

y la validez de sus relaciones causales, así como su relación con el problema que intenta remediar. Mientras que el tipo de proceso valora si los procesos implementados para operar el programa mantienen relación con sus objetivos, es decir, la manera de ponerlo en marcha. En lo relativo al tipo de resultados, existen dos subtipos: por productos (outputs) que valora las actividades, materiales, bienes o servicios que el programa produce; y el subtipo de efectos (outcomes) que hace una valoración de los efectos atribuibles al programa derivados de los productos de éste.

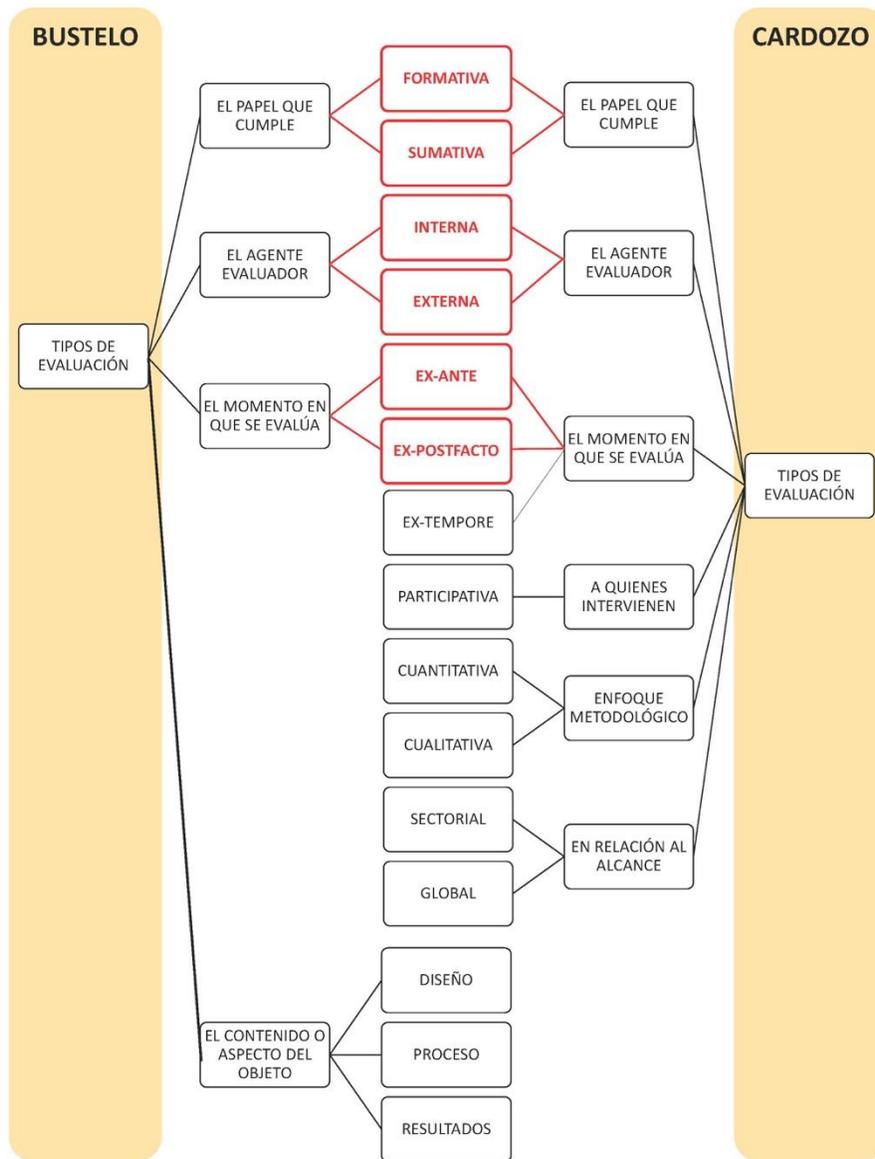
Según el momento de la evaluación, puede haber *ex-ante*, que es una evaluación realizada antes de que el programa se ejecute y *ex-postfacto* para aquellas que se realizan una vez ejecutado el programa. Por último, restan las evaluaciones internas, que son aquellas realizadas por el propio equipo responsable del programa o por una entidad dependiente de la misma adscripción y las externas, que como su nombre lo dice, son las realizadas por una entidad independiente financiera y técnicamente de la entidad ejecutora del programa o política.

Por su parte, Myriam Cardozo, tipifica las evaluaciones de un modo más sintético, pero no menos profundo que concuerda con varias de las definiciones de Bustelo revisadas, por lo que detallaremos solamente aquellas que se añaden a las descritas por Bustelo, a decir de Cardozo (2006) existen evaluaciones en relación al momento de su aplicación como las *ex-ante*, las *ex-post* y la evaluación *ex-tempore*, que es aquella que se realiza de manera concomitante con la ejecución del programa; también hay evaluaciones en relación a quien evalúa, como las internas y externas; las evaluaciones pueden ser participativas, en relación a quienes interviene en la evaluación; pueden, como ya vimos, ser sumativas o formativas; recuperando a Scriven, Cardozo (2006) nos dice que la evaluación también puede ser cuantitativa cuando se enfoca en la cuantificación de los resultados y cualitativa cuando lo hace en la comprensión de lo que se está evaluando; en relación a su alcance, Cardozo (2006) afirma que la evaluación puede ser sectorial

cuando se limita a un ámbito especial de la política como instituciones, planes o programas, y que puede ser global cuando su alcance se expande a la política en su conjunto.

Con la intención de observar gráficamente las coincidencias y disyuntivas de las definiciones que acabamos de abordar con nuestras dos autoras hemos diseñado el siguiente esquema:

Figura 3 Tipología comparada de evaluaciones a partir de Bustelo y Cardozo



Fuente: elaboración propia con base en Bustelo (2001) y Cardozo (2006)

En la Figura 3 podemos observar una tipología comparada entre lo que Bustelo y Cardozo proponen como tipos de evaluación. Hemos remarcado las coincidencias entre las dos tipologías. Finalmente, para el CONEVAL, las evaluaciones de programas son clasificables del siguiente modo:

- Complementaria: estas “son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño. Y su realización está sujeta a TdR que la propia entidad interesada diseña y propone a CONEVAL
- Consistencia y Resultados: esta “analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa. Esta evaluación puede efectuarse a partir de los dos años de la creación del programa.”
- Diagnóstico: esta evaluación pretende identificar la validez del problema público que se propone como motivo de creación de una política pública o programa.
- Diseño: “es un instrumento dirigido a los programas de nueva creación. Durante el primer año de implementación de un programa debe realizarse este tipo de evaluación. La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.”
- Específica: “son aquellas que se realizan con trabajo de gabinete y/o de campo. No están comprendidas dentro los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública.”
- Específica de Desempeño: “es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales durante un ejercicio fiscal. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento

de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, así como con base en una síntesis de la información entregada por las unidades responsables de los programas y que se encuentra contenida en el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño. Fue diseñada para generar información útil, rigurosa y homogénea para los servidores públicos de las dependencias, unidades de evaluación y gobierno federal que toman decisiones a nivel gerencial.”

- Estratégica: “diagnostican y analizan una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla. Estas evaluaciones aportan información valiosa para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial.”
- Impacto: “permiten medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido.”
- Integral: “La Evaluación Integral proporciona una valoración general del desempeño de los programas que conforman una temática específica”.
- Procesos: “...analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. En este sentido, por medio de las evaluaciones de procesos se detectan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas.”

Es importante mencionar que CONEVAL emite modelos de TdR para las evaluaciones de diseño; consistencia y resultados; procesos y para la específica de desempeño. Para la evaluación de impacto solo emite un guion para determinar la evaluabilidad del ejercicio pensado. Y para el resto de las evaluaciones se deben generar TdR específicos. Aunque la práctica de CONEVAL es cuestionada por su nivel de sistematicidad y su tendencia a homogeneizar las evaluaciones, aun cuando las naturalezas de los programas son distintas; consideramos acertada esta aproximación ya que ayuda a superar la barrera de los recursos disponibles para la evaluación *versus* el número de programas a evaluar, además de considerarla factible ya que todos los programas (federales por lo menos y cada vez más hacia el interior del país) son diseñados bajo la misma metodología: la del marco lógico.

1.3 Teoría sistémica de Easton

Habiendo repasado elementos clave de la evaluación como concepto soportado teóricamente y como elemento deseable para la ejecución exitosa de políticas públicas o programas; ahora conviene hacer un acercamiento teórico al por qué el SED se concibe como un *sistema*, y la respuesta se antoja fácil: porque encuadra en las categorías de la teoría sistémica de Easton. Sin embargo, de la enunciación a la argumentación dista mucho camino. Revisemos.

Easton cuestiona la propia naturaleza de los sistemas en general, y de esto la de los políticos, se plantea algunas consideraciones básicas que después podrán servirnos para identificar y justificar el uso del título "*sistema*" nuestro SED. Pero, ¿qué dice nuestro autor al respecto de la naturaleza los sistemas? Casi nada y todo, como buen investigador, comienza cuestionándose condiciones de las que después aventura respuestas, preguntas como:

¿Es útil o empíricamente correcto concebir a un sistema político como compuesto de personas en interacción mutua? ¿No deberíamos más bien considerar que es un

conjunto de interacciones en las que intervienen seres humanos y, no obstante, aisladas temporalmente de otras clases de conducta no política en la que participan esas personas? ¿Hay tal vez dos diferentes clases de sistemas unos, los sistemas de miembros, que comprenden a la persona concreta y total como entidad básica, y los otros, u sistemas analíticos, referidos solamente a las interacciones abstractas en que participan personas, interacciones que han sido separadas de la trama total de conducta de que forman parte?

Easton (2012) aventura ya aquí conceptos importantes de su análisis, mismos que sirven de base para definir la naturaleza de este proyecto, ideas como conjunto de interacciones, sistemas de miembros,

Se aduce que el SED nace del conjunto de interacciones de los miembros (actores) que juegan en esta arena, posee plausibilidad, pertenece al ámbito político, es un conjunto que recibe tensión, está sometido e inmerso en el ambiente extra societal, produce categorías de información que posibilitan la persistencia al cambio sub sistema y finalmente, porque se mantiene en una estructura jerarquizada entre sus miembros. Todas estas categorías están presentes en la teoría del análisis sistémico de la política de David Easton y las estudiaremos en el presente apartado con la intención de fortalecer nuestro proyecto.

Ahora, para entender por qué el presente proyecto de intervención se acredita como *sistema*, es necesario adentrarnos un poco en la teoría de sistemas políticos de la que habla David Easton, y así ayudarnos a entender como las nociones detalladas en el párrafo anterior inciden en la construcción de un verdadero *sistema* de evaluación del municipio, de este modo evitamos caer en confusiones que puedan derivar de términos poco claros o difusos al mismo tiempo que le damos un encuadre más fortalecido al presente proyecto.

1.3.1 Generalidades y tipos de sistemas

La primer gran categorización que hace Easton al respecto de los tipos de sistemas es la de separarlos entre sistemas de miembros y sistemas analíticos; pero, ¿cuál es la diferencia? Pues Easton (2012) añade esa diferencia al concepto de *interacciones* denotando que; mientras los sistemas de miembros pueden considerarse todas aquellas construcciones o reproducciones simbólicas que solamente suman un conjunto de cosas con características comunes; los sistemas analíticos se componen en un nivel de complejidad que abarca este hecho meramente sumativo pero que mantiene condiciones de *intercambio de información* (permítaseme el término) entre sus miembros, es decir; interacción, ya que los miembros de estos tipos de sistemas se afectan mutuamente a intervalos e intensidades distinta, en momentos determinados e indeterminados.

En este sentido, los sistemas sociales entran dentro de la categoría de sistemas analíticos, ya que sus miembros, personas biológicas, más allá de solo ser un mero agregado de individuos, sino que mantienen condiciones de interacción entre sí. Por lo tanto, el sistema social, en cuanto conjunto sumativo de individuos biológicos

Dicho sea de paso, los sistemas sociales son considerados por nuestro autor como una especie de *sistema de sistemas*: un *suprasistema* (Easton, 2012) que incluye dentro de sí a todos los subsistemas que encuadran condiciones de relación social; por ejemplo, el sistema político. Pero en eso abundaremos más adelante.

Easton, incluso va más allá, y aventura que los sistemas están a su vez inmersos en un ambiente que los afecta y que ejerce influencia sobre él, este ambiente es de hecho una de las premisas fundamentales de Easton para caracterizar los sistemas. (Easton, 2012) Acompañando al ambiente, está el concepto de “respuesta” y el de “retroalimentación” cada uno significando fases de proceso distintas pero complementarias de todo sistema analítico.

Además, Easton (2012:51) diferencia los sistemas naturales de los sistemas constructivos, explicando que los primeros pueden encontrarse como agregados de elementos que mantienen mínima cohesión entre sí y no se determinan mutuamente, en cambio, si observamos las relaciones políticas de los individuos que interactúan en un ambiente más o menos delimitado, como nuestro SED, y que un cambio en alguna variable del sistema puede afectar a los demás integrantes del mismo, por lo tanto, este constructo puede llamarse un sistema. Ahora, nada nos impide teóricamente considerar a todos los objetos y elementos del mundo como integrados en un gran sistema de alcance universal, pero sí podemos aplicar nuestro raciocinio para delimitar nuestras unidades de análisis, en este sentido es que podemos elegir de entre el universo aquellas relaciones políticas que confluyen e interactúan en nuestro sistema.

Otro de los conceptos importantes derivados de la teoría sistémica de Easton que interesan a nuestro proyecto es el de la plausibilidad, ¿qué entiende Easton por plausibilidad? Y ¿qué relación tiene esta idea con nuestro proyecto? Bueno, veamos lo que nuestro autor puede aportarnos. Ya definimos que un sistema es un conjunto de interacciones de individuos que se determinan mutuamente, que intercambian información y se encuentran interconectados por mecanismos que les permiten llevar a cabo las dos condiciones anteriores. De modo que la plausibilidad de un sistema radica en el hecho de interconectar lógicamente a estos individuos con sus interacciones, separándolos de todos los demás individuos que puedan transitar en el ambiente sistémico propio del sistema sin mantener condiciones de intercambio de información o de determinación causal con otros miembros del sistema. Pues en estas condiciones radica la plausibilidad de nuestro SED, ya que los individuos que cohabitan el sistema están fuertemente enlazados por condiciones de interacción mutua. Es plausible entonces hablar de un sistema en nuestro proyecto.

Esta cohabitación de individuos biológicos en torno a una serie de imperativos administrativos, jugando roles diferenciados, para conseguir intercambiar su información hace que nuestro conjunto reciba tensión intra ambiental y extra ambiental, ya que por un lado existe la tensión que produce el imperativo legal de la Constitución que mandata expresamente la realización de evaluaciones, aunado al imperativo de la ciudadanía que demanda bienes y servicios al aparato administrativo, factores que constituyen fuentes de tensión extra ambiental. Y del otro lado se encuentra los factores e tensión intra ambiental, representados por la necesidad intrínseca de los funcionarios por entregar resultados derivados de sus actividades públicas.

Todas estas fuentes de tensión provocan que el sistema busque la forma de generar condiciones de manejo eficiente de las interacciones producidas por sus miembros. Easton maneja esta condición con la categoría Respuesta y dice que son

Las variaciones que se produzcan en las estructuras y procesos dentro de un sistema se pueden interpretar con provecho como esfuerzos alternativos constructivos o positivos, por parte de los miembros del sistema para regular o hacer frente a una tensión que procede tanto de fuentes ambientales como internas.

(2012:48)

En esta reflexión, Easton nos adentra en dos conceptos importantes; el de tensión y el de equilibrio, que, aunque veladamente, hace su aparición en la forma de “se pueden interpretar con provecho como esfuerzos alternativos”, como si Easton nos regalara la obiedad que tiene un sistema para aprovechar sus interacciones para retomar un estado de equilibrio. Ahora, para que esta mutación de tensión en esfuerzos alternativos se lleve a cabo es necesario producir categorías de información que posibiliten la persistencia al cambio del sub sistema, y es en esta necesidad en donde reposa la esencia sistémica de nuestro SED.

Easton (2012:48) añade a sus premisas generales de cualquier sistema la categoría de retroalimentación, para aseverar que los sistemas tienen la capacidad de procesar información empaquetada en forma de tensión proveniente del ambiente con la intención de subsistir. Para lo cual, los miembros del sistema deben utilizar instrumentos de comunicación de la información que arbitran y tomar decisiones sobre su tránsito, sentido e influencia.

1.3.2 Funciones de un sistema

En este sentido, el SED necesita ofrecer instrumentos para que los individuos biológicos que intercambian información en torno al desempeño público puedan desarrollar exitosamente la interacción dentro del sistema, logrando con esto, encauzar la tensión intra y extra ambiental captada y mutándola en retroalimentación. Para entender esto, es necesario que nos adentremos en otra categoría del análisis sistémico de Easton; la retroalimentación.

De modo que, para que un sistema consiga condiciones de equilibrio es necesario gestionar la información proveniente del ambiente, necesita que sus miembros dispongan de instrumentos eficaces para gestionar la información empaquetada en forma de tensión y con ello lograr que sus interacciones permitan al sistema desarrollar la capacidad de retroalimentarse y subsistir al cambio. Pero en esta idea, si bien demasiado sintética y hasta risible pero concreta, aún existe un eslabón débil; el de las características de aquellas interacciones que deben considerarse verdaderamente como políticas. Es decir, si ya definimos que no todos los sistemas pueden considerarse políticos; entonces debemos definir también cuáles de sus interacciones tienen la misma naturaleza o si todas las interacciones de un sistema político son *políticas*. Para lo cual volveremos a nuestro autor.

En primera instancia; las interacciones son la base fundamental del análisis sistémico de Easton, son la “unidad básica de análisis” (2012:48), en eso concuerdan todos los sistemas, pero ¿qué hay de la naturaleza de sus interacciones? Bueno, son políticas aquellas que se realicen con la finalidad

de asignar autoritariamente valores. (2012:79) Es decir, la decisión sobre un asunto público y la información que un actor necesita gestionar para hacer transitar la tensión hacia un nuevo estado de equilibrio representa una interacción política, porque entraña el imperativo de la distribución de las cosas valoradas por los miembros del sistema bajo su decisión.

De modo que, todas aquellas interacciones que contemplen la asignación de cosas valiosas para los miembros del sistema (como el desempeño gubernamental o la legitimidad o la eficiencia, la eficacia) constituirán interacciones de naturaleza política en las que el sistema de evaluación del desempeño estará inmerso.

Ahora, un subtema de esta pequeña discusión es la condición de autoridad de las interacciones políticas y su relación con nuestro sistema. ¿Por qué son autoritarias? Easton (2012:80) nos dice que las asignaciones son autoritarias cuando sus actores miembros se sienten obligados a darle cumplimiento. Además, abunda en las razones por las cuales estos actores se sentirían inclinados a actuar de este modo, por ejemplo el temor al empleo de la fuerza, el interés personal, la lealtad, un sentido de legalidad o condiciones mismas de legitimidad.

Intrínsecas en este texto, se encuentran circunstancias de jerarquía dentro de las cuales se desarrollan las interacciones políticas dentro de un sistema político que necesariamente mantiene en una estructura jerarquizada entre sus miembros. No obstante esta jerarquización, los actores que interaccionan en el sistema necesitan de instrumentos que les favorezcan el intercambio de información para ejercer sus decisiones. Y en necesidad se anclan dos conceptos más de Easton que ahora pasamos a describir.

Las categorías de insumo y producto son importantes para identificar el modo en que las interacciones políticas de los actores del sistema convierten la tensión en estabilidad.

Primeramente, para Easton (2012:153) insumo-producto es una relación de intercambio de información entre dos entidades sistémicas. Veamos, teniendo dos sistemas diferenciados pero interconectados (*gobierno* como sistema 1 y *gobernados* como sistema 2) un producto sería la transacción del sistema 1 haciendo pasar información (demandas por bacheo, por ejemplo) a través de sus límites hacía el sistema 2, quien a su vez recibe esta información como insumo, lo que le representa una fuente de tensión que debe intervenir para procesar y devolver un producto (programa de bacheo o pavimentaciones) constituyendo con eso la retroalimentación que le vuelve a brindar equilibrio al sistema.

Estas categorías son importantes ya que más adelante representarán la base conceptual fundamental para diseñar los instrumentos de intercambio de información que el SED pretende aportar.

1.4 Antecedentes histórico-conceptuales de la nueva gestión pública

El nacimiento del concepto “Nueva Gerencia Pública” vino acompañado de indefiniciones teóricas muy marcadas; como muestra, Hood la define como un “matrimonio entre dos opuestos”, (1991:5), teniendo por un lado a la nueva economía institucional que promovieron los opositores al neoclasicismo económico en la década de los 30, asociada a los conceptos de elección del usuario, transparencia y estructura de incentivos, además de centrarse en la teoría de la elección pública con sus conceptos propios; y por el otro, al tipo privado de gerencia que se implementó en el sector público, basado en la tradición de la gerencia científica. El “free to manage” como paralelismo del “free to choose” es una muestra clara del matrimonio entre la dimensión pública y la privada.

Tradicionalmente, este enfoque se originó en países de la Mancomunidad de Naciones, principalmente Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda, y las variaciones del naciente modelo se

agudizaron, en cada uno de ellos, conforme se inclinaban a uno u otro de los conceptos que más les identificaban. Así, por ejemplo, Christopher Hood nos revela que:

In the unique circumstances of New Zealand, the synthesis of public choice, transactions cost theory and principal-agent theory was predominant, producing an analytically driven NPM movement of unusual coherence. But in the UK and Australia business-type managerialism was much more salient, producing a more pragmatic and less intellectually elegant strain of NPM or 'neo- Taylorism' (1991:6)

De lo cual es posible entender que, aunque el enfoque de la Nueva Gerencia Pública nació más o menos consecutivamente en estos tres países; cada uno enfocó su desarrollo en conceptos separados de esta, los cuales les identificaban de mejor manera con relación a su propia tradición administrativa.

A pesar de sus diferencias teóricas y espaciales, el concepto de nueva gerencia pública tomó relevancia a nivel de gobierno en aquellos países, aunque a decir de Hood no hay una explicación real acerca del porqué la Nueva Gerencia Pública cobró favor entre estos, sin embargo, aventura una explicación alrededor de la Nueva Gerencia Pública como una respuesta ante un conjunto de condiciones sociales especiales que se desarrollaron en el tiempo de paz en los países desarrollados que precedió a la Segunda Guerra Mundial y al periodo único de crecimiento económico que le acompañó. (Hood, 1991:7). Acompañando esta explicación hipotética, vienen muy de la mano los cambios técnico-sociales asociados al post industrialismo y al post fordismo que ayudaron a derribar la tradicional barrera entre el trabajo en el sector público y el trabajo en el sector privado.

Por otro lado, la aproximación de Barzelay, relativa al tema que nos ocupa, comienza con una advertencia al respecto de la seria deficiencia que implica la inexistencia de un trabajo de

investigación que revise la literatura norteamericana, inglesa, australiana y neozelandés en la materia y justamente considera a estas naciones por ser; la primera de ellas un punto de inflexión importante en la implementación de la Nueva Gerencia Pública y las últimas tres básicamente “la tierra natal” del concepto. Sin embargo, brinda una definición que se aproxima conceptualmente a la de Hood, que a la letra dice: “La Nueva Gerencia Pública (NGP) se origina como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno.” (Barzelay, 2001:2). La aproximación que nuestro autor hace a Hood se define en el concepto de Nueva Gerencia Pública como “argumento administrativo y como una filosofía administrativa aceptada.” (Barzelay, 2001:2), y ambos conceptos son introducidos en uno denominado argumentación administrativa.

En su dimensión de filosofía administrativa aceptada, a decir de Hood, la Nueva Gerencia Pública se reviste de conceptos como filosofía administrativa, el clima de opinión, las doctrinas, la retórica persuasiva, la aceptación, los factores de aceptación, la agenda gubernamental y la historia para fundarse en una especie de ciclo mediante el cual; la filosofía administrativa es, en un momento determinado, aceptada y afectadas por la agenda gubernamental dada la influencia de un clima de opinión, a su vez, la aceptación de las doctrinas es un proceso que refiere a la retórica persuasiva y esta última implica de manera típica el uso de técnicas retóricas entendidas como factores de aceptación. Barzelay continúa con su definición argumentando que la Nueva Gerencia Pública es una manera de entender un modelo de diseño organizacional en el gobierno, un modelo inspirado en la gerencia privada.

En este último sentido, surge una definición complementaria pero diferente a la de Hood, promovida por Aucoin. Esta visión se fundamenta en que la Nueva Gerencia Pública se

fundamenta en dos dimensiones discursivas: la elección pública y el gerencialismo. Aucoin introduce los conceptos de centralización y descentralización en el discurso teórico de la Nueva Gerencia Pública, y afirma que los argumentos a favor de la centralización son originados en la teoría de la elección pública, mientras que el gerencialismo aporta el concepto contrario: descentralización, condiciones que él denominó “paradójicas” (Aucoin, 1990), citado por Barzelay (2001:6).

En similitud a Hood, quién basó el desarrollo y nacimiento de la Nueva Gerencia Pública en la nueva economía institucional; Jonathan Boston, John Martin, June Pallot y Pat Walsh proponen una explicación alterativa en un artículo titulado “Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution”. En este texto, Boston explica la Nueva Gerencia Pública desde la perspectiva de políticas que dieron forma a la reforma administrativa del gobierno neozelandés en la década de los 80. Desde esta perspectiva, la Nueva Gerencia Pública no centraba su fortaleza en el aspecto organizacional, sino en el razonamiento detrás del personal de staff del tesoro neozelandés que consideraron los conceptos de elección pública, los costos de transacción y la teoría económica de la agencia de manera “importante en las propuestas de los departamentos, y a la larga, en las opciones de política del gobierno neozelandés.” De lo cual derivaron después conceptos importantes, trasladados, por ejemplo, a la realidad mexicana, como economía, eficiencia y eficacia.

Posteriormente a los años 80, el modelo es adaptado en Estados Unidos, y toma relevancia mediática a través de un libro no académico, “Reinventing Government” de (Osborne y Gaebler, 1992) en (Barzelay, 1991:9) el cuál a base de eslóganes como “manejar el timón, no remar” indujeron cambios en la agenda gubernamental (McCombs, 2007) que derivaron en cambios organizacionales en el gobierno federal de aquel país.

Posteriormente a las reformas de los países anglosajones, organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) impulsaron reformas, estudios, estadísticas, patrocinio y aval a estas ideas alrededor del mundo entre sus países miembros. Es de este modo que llega a países latinoamericanos, ante esta realidad la OCDE afirma que “La mayoría de los países de la OCDE están buscando mejorar la elaboración y el uso de información sobre desempeño por medio de las reformas de gestión y presupuestación con base en el desempeño.” (2009:108)

Ahora, habiendo relatado brevemente el contexto de nacimiento de la Nueva Gerencia Pública, conviene dedicar un pequeño esfuerzo a entender uno de sus componentes más utilizados; la Gestión Para Resultados. La OCDE la define como “una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país.” (2012). Añadiendo su naturaleza “multidimensional, volviendo a los conceptos acerca de cómo hacer el desarrollo internacional más eficaz y orientado a resultados, y a herramientas prácticas de gestión del desempeño.” (2012).

A estos conceptos, la OCDE le agrega principios que sugieren una inspiración para el SED mexicano, estos principios se basan en el diálogo de los resultados de todos los participantes de un proceso, por ejemplo, la presupuestación; sugiere la alineación de la programación con condiciones como el monitoreo y la evaluación de los resultados; pero, sobre todo, fija su atención en aclarar que el enfoque de la gestión debe ser para y no por resultados. Es decir, se trata de un enfoque que privilegia el impacto más que el proceso que una determinada acción pública ocasiona.

Por otro lado, pero dentro del ámbito de las organizaciones supranacionales, el Banco Interamericano de Desarrollo define a la gestión para resultados como una “una estrategia de

gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad.” (García y García, 2010:13). Y además brinda un aspecto procesal de la misma al definir que es también una “estrategia integral que toma en cuenta los distintos elementos del ciclo de gestión (planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación)” (García y García, 2010:13) en este escenario lo importante es el proceso causal que sobre pasa a la burocracia tradicional en la tarea de generar bienes y servicios que la población demanda. Ante un escenario de crisis de deuda, déficit fiscal y una creciente demanda social de los años 80, los países latinoamericanos necesitaron un modelo de gestión que les permitiera satisfacer dicha demanda a la vez que maximizaban sus recursos.

Para abonar una nueva definición de gestión para resultados podemos definirla, a través de García y García como:

Una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país. (2010:21)

Ahora, siguiendo nuestra línea discursiva, debemos definir el paso de la gestión para resultados al presupuesto basado en resultados (PbR) diseñado a través de la MML. En relación a estos conceptos, García y García, 2010 lo definen como uno de los pilares básicos:

Figura 4 Pilares del ciclo de gestión



Fuente: Elaboración propia con base en García Y García (2010).

En este sentido, para que un municipio logre los pilares anteriores, es necesario contar con herramientas, técnicas, instrumentos y, en general, sistemas que garanticen un flujo de información constante que alimente al decisor y lo oriente en el camino de su planeación estratégica. En esta realidad deben posicionarse los representantes el ejecutivo en sus diferentes órdenes de gobierno.

Para poder entender los objetivos de la Gerencia para Resultados es necesario preguntarse ¿Qué es Evaluación del Desempeño? De modo que para atender este cuestionamiento; es necesario desagregar sus componentes. La OCDE en su Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados define “evaluación” como una:

Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas

aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. (OCDE 2002:21)

En este mismo orden de ideas, “La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida”. (OCDE 2002:21)

1.5 ¿Qué es el desempeño gubernamental?

Más que llevarlo en el nombre, es necesario entender qué es lo que intenta medir el sistema materia de este trabajo, para captar su propósito y sus limitaciones. En este sentido, la OCDE define desempeño como la: “Medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios/normas/directrices específicas u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos”. (OCDE 2002:21)

Por otro lado, Arellano, Lepore, Zamudio y Blanco (2012) establecen que, si bien no existe una definición mayoritariamente aceptada de lo que es desempeño, ni en la academia, ni en el gobierno, se puede entender en términos de “los productos de un organismo o programa (bienes y servicios entregados a la población) o en función de la eficiencia, productividad, o calidad de los servicios otorgados.” (Arellano et al. 2012). A primera vista, aunque esta es una conceptualización muy simple, cabe recordar que encuadra perfectamente en la NGP en la que se sostiene nuestro SED. Seguido de esto, resultados pueden ser aproximados, cuando se trata de resultados intermedios o finales cuando se trata de largo plazo.

La categoría de “desempeño” es una condición multidimensional, es decir, pueden ser resultados para rendir cuentas de una determinada acción de gobierno, pero pueden ser argumentos

administrativos para sostener una intervención pública, o son argumentos causales para diseñar una determinada acción de gobierno.

De esta pequeña discusión, deriva la necesidad de saber ¿qué es un sistema de evaluación del desempeño? De nuevo, Arellano embiste en que los SED son un intento novedoso de los actores políticos para mostrar que aún tienen “la posibilidad de enfrentar problemas sociales y resolverlos (o argumentar al menos que lo intentan), a través de políticas públicas certeras, programas eficientes y de impacto, y organizaciones gubernamentales innovadoras y efectivas.” (Arellano et al. 2012)

Este podría parecer un desalentador primer escenario, pero realmente los SED tienen una utilidad importante en el mundo de los instrumentos administrativos de que dispone la NGP, este mismo autor sostiene que los SED son instrumentos útiles en tanto que constituyen una aproximación imperfecta a las relaciones causales que dan nacimiento y legitimidad a una acción gubernamental determinada y que funcionan como mecanismos de aprendizaje organizacional en aras de buscar mejorar una acción pública determinada y entregar mejores bienes o servicios a la ciudadanía, se trate de intervenciones públicas imperfectas, parciales como visión ideológica grupal de la realidad o no. En eso radica, para fines de este proyecto de intervención, la validez del SED es su potencial para mejorar el desempeño de una intervención pública desplegada desde la NGP.

1.6 Concepto de valor público en el contexto de la evaluación

En un orden de ideas distinto, pero complementario, tenemos el concepto de valor público. Tomado justamente en la concepción que hace de él Moore:

El valor público consiste, principalmente, en propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutaban los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual. (2006:16)

En relación al concepto de valor público; Stufflebeam y Skinfield (en Bustelo 2001) consideran que la evaluación tiene un componente de creación de valor, una carga valorativa que se incrusta en los resultados de la búsqueda sistemática de información que produce una evaluación. Ya que, a decir de ellos, “el foco de la evaluación es la valoración de las acciones e intervenciones concretas que se realizan para abordar un problema determinado, en todas sus dimensiones.” En Bustelo (2001). Y este razonamiento va ligado de manera intrínseca a la utilidad de la evaluación, tema que se abordó en páginas previas.

En síntesis y para efectos de establecer una definición propia que sirva de ancla a este proyecto de intervención; conjuntaremos las definiciones anteriores, para poder argumentar que una evaluación del desempeño; es una apreciación sistemática, objetiva y planeada; que mide la creación de valor público resultante de la acción de una entidad pública conforme a metas o planes establecidos. De este modo conjuntamos de manera armónica las apreciaciones teóricas que hemos venido abordando a lo largo de esta discusión. Ya que por un lado tenemos el carácter sistemático de la práctica evaluativa visto en Bustelo (2001), conviviendo con la condición de valor público vista en Stufflebeam y Skinfield con Moore añadiendo el carácter de público, para finalmente encontrar las condiciones de metas y planes establecidos propios de la NGP.

Si a todas estas consideraciones teóricas, añadimos la obligación que tienen los gobiernos municipales del Estado de invertir recursos para cumplir con criterios de eficiencia, eficacia y economía en el ejercicio de gasto público y así cumplir reglamentaciones enmarcadas en diversas leyes; desde la Constitución Federal hasta los reglamentos locales; entonces nos encontramos frente a un problema público.

CAPÍTULO 2, MARCO CONTEXTUAL DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN

2.1 Antecedentes legales y operativos de la evaluación basada en la nueva gestión pública en México

Ahora bien, ya que hemos repasado las condiciones teóricas importantes para enmarcar nuestro Sistema de Evaluación del Desempeño; conviene hacer una revisión del modelo federal y estatal, para contextualizar las circunstancias normativas y operativas en las que nuestro SED necesitaría funcionar. Para llevar a cabo nuestro cometido, conviene saber que, en el ámbito nacional, el tema de la evaluación de encuentra concentrado en dos grandes organizaciones públicas, la SHCP y en el CONEVAL. De modo que haremos un análisis documental de los principales instrumentos normativos que rigen la vida institucional de ambas organizaciones; para después proceder a un estudio descriptivo de los principales resultados arrojados en un periodo de 10 años, comprendido entre el 2007 y el 2017.

En la esfera subnacional, específicamente el estado de Hidalgo; la tarea de evaluar el desempeño de las organizaciones públicas y en concreto de los programas públicos, está a cargo de la Secretaría de Finanzas Públicas a través de la UTED. Por lo tanto, será necesario también analizarla y describirla en las dos mismas dimensiones a las que someteremos a las instancias federales. El horizonte de revisión en este estudio será menor al anterior, ya que la UTED tiene menos años trabajando, en comparación con sus pares federales y abarcará del 2014 al 2017.

Al final de esta reflexión, esperamos obtener un panorama claro de los elementos mínimos necesarios para hacer funcionar de manera eficiente un sistema de evaluación del desempeño.

2.1.1 Ámbito federal

A partir de la Reforma Hacendaria de 2007, el Gobierno de la República, cuenta con el CONEVAL y el CONAC para operacionalizar el tema de la evaluación. El primero emite

anualmente de manera conjunta con la SHCP el Programa Anual de Evaluación, de este documento se desprenden, entre otros temas, los tipos de evaluación, las entidades encargadas de evaluar durante el ejercicio fiscal; de la misma organización se derivan los modelos de términos de referencia de cada evaluación. Mientras que el segundo emite los Lineamientos sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales, Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, así como instrumentos de armonización contable.

Antes de pasar a profundizar en el análisis de estas organizaciones debemos recordar que todo este mar de conceptos y directrices tienen su base a nivel constitucional, de modo que la evaluación toma su fundamento en el artículo 134, que a la letra dice:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Párrafo segundo:

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

2.1.2 Aportaciones institucionales de CONEVAL al ámbito de la evaluación

EL CONEVAL es la máxima autoridad institucional en evaluación del país, coordina ejercicios evaluativos a políticas públicas, a programas presupuestarios, a programas estratégicos, mide la pobreza en México, socializa el tema de la evaluación fuera de sus áreas de injerencia directa (como la semana nacional de la evaluación o conferencias en el tema) e incluso realiza meta evaluaciones en algunos rubros de evaluación, sin embargo, se limita a aquellas acciones públicas que tengan impacto social directo.

Institucionalmente tiene su base en el Estatuto Orgánico Del Consejo Nacional De Evaluación De La Política De Desarrollo Social el cual describe la naturaleza jurídica, objetivos, facultades, estructura orgánica del consejo. El CONEVAL (2007) es un instituto descentralizado de la administración pública federal, sectorizado, solamente para fines presupuestales, de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta naturaleza es importante si se considera que le brinda al CONEVAL la autonomía técnica y de gestión necesaria para diseñar, coordinar e implementar ejercicios evaluativos al margen de los intereses políticos que juegan en el ambiente de la evaluación y muy por el contrario, con un alto valor técnico-teórico. En síntesis, le ayuda a mantenerse ajeno a la práctica de ejercicios pseudo evaluativos (Cardozo 2012:50) que pueden entorpecer el incipiente ambiente evaluativo en el país. Sus objetivos son claros, se encuentran explicitados en el artículo 3 del citado documento y a la letra dice:

Artículo 3.- Objetivos Generales

De conformidad con lo previsto por los ordenamientos legales mencionados en el artículo anterior, los objetivos generales del Consejo son:

I. Normar y coordinar la evaluación de las Política de Desarrollo Social y de las Políticas y Programas que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen encomendadas las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, (CONEVAL 2007)

En este texto se encuentra bien concentrada la acción sustantiva del CONEVAL ya que el verbo *normar* prescribe la obligación del instituto de emitir instrumentos regulatorios para aplicar las evaluaciones, y de hecho lo hace, como los modelos de TdR's que anualmente expone y que son las reglas del juego para que los evaluadores tengan parámetros evaluativos sistematizados. Además de estos, CONEVAL emite también metodologías para aplicar evaluaciones según sus tipos, formatos estandarizados para presentar la información resultante de una evaluación, fichas de monitoreo de indicadores, entre otros documentos particularizados. En su otra acción explícita, la de *coordinar*, habla del papel que tiene la organización como árbitro y mediador entre las instancias evaluadas y los evaluadores en aquellos ejercicios evaluativos que tengan que ver con el desarrollo social, definición que se conoce anualmente de acuerdo al PAE que corresponda, ya que en este documento, como vimos al principio de este apartado, se definen los programas que se evaluarán y cuál de las dos macro organizaciones evaluadoras será la encargada de coordinar.

Más adelante, la fracción del artículo delimita el horizonte conceptual evaluativo al cuál CONEVAL deberá abarcar, y dice “de la Política de Desarrollo Social y de las políticas y programas que ejecuten las dependencias públicas” esto cobra relevancia si se considera que el clasificador programático que emite CONAC (2013) especifica que los programas del *sector social* se clasifican en el grupo S, y que más adelante veremos la carga de trabajo evaluativo que este grupo ha representado para CONEVAL en el periodo 2007-2016.

Finalmente, hacia el final de su redacción, la fracción I que estamos estudiando delimita el margen organizacional de funciones y sus relaciones con otras instancias evaluadoras, como la SHCP y la Secretaría de la Función Pública.

En lo relativo al cruce entre unidades administrativas y funciones, este mismo estatuto nos especifica ambas. Para este estudio hemos seleccionado solamente a aquellas unidades y facultades que están expresamente relacionadas con la evaluación. De lo cual resulta que el CONEVAL cuenta con un Comité presidido por el Secretario de Desarrollo Social en turno o quien este designe, por seis investigadores académicos, por un representante de la SHCP y por un Secretario Técnico. Adicional a esto, en el Capítulo VII del estatuto, se enlistan las unidades administrativas que componen en cuerpo organizacional administrativo de la siguiente manera; cuenta con una Dirección General Adjunta de Evaluación, que tiene a su cargo a la Dirección de Planeación y Normatividad de la Política de Evaluación, la Dirección de Análisis y Seguimiento de Resultados, la Dirección de Monitoreo de Programas Sociales y una Dirección de Evaluación de Impacto.

En conjunto, estas unidades prácticamente abarcan todo el universo de conceptos operativos que la teoría marca para operacionalizar un sistema de evaluación del desempeño. Desde la planeación, diagnóstico, implementación, meta evaluación.

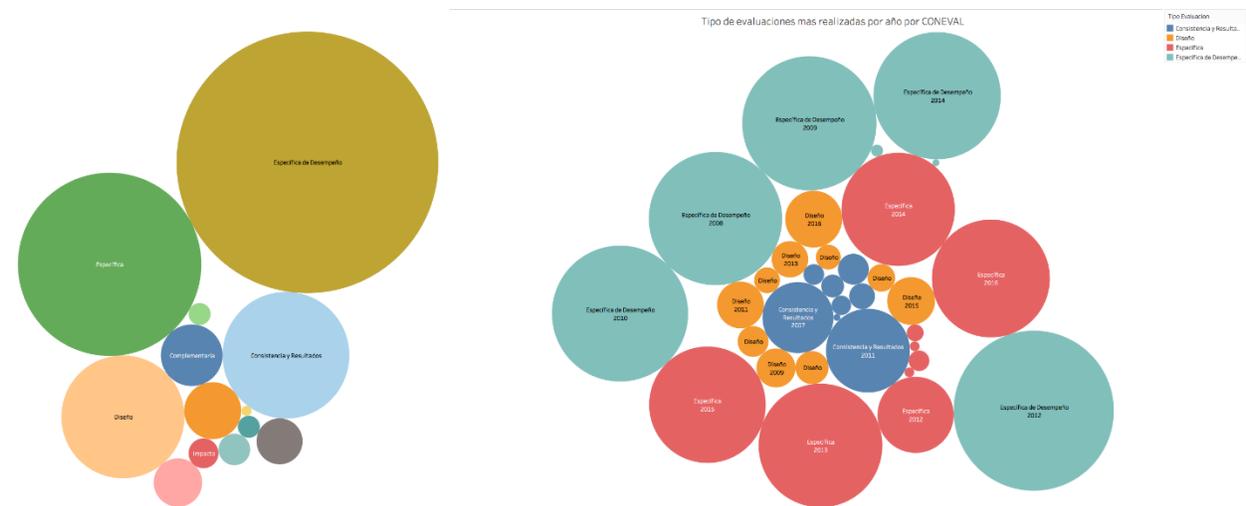
2.1.3 Evaluaciones realizadas por CONEVAL en el periodo 2007 al 2016

En este apartado analizaremos las evaluaciones realizadas o coordinadas por CONEVAL en el periodo especificado, aunque este no es un ejercicio crítico, sí tomaremos en consideración los planteamientos de Bustelo y Cardozo para tratar de identificar una lógica macro en el mega proceso de evaluación realizado. Hemos cruzado cuatro variables en nuestro estudio; tipo de evaluación, año, entidad evaluada y modalidad de programa evaluado. De lo cual han resultado las siguientes gráficas:

entonces la cifra se eleva hasta 3,266 evaluaciones, lo que conlleva un 76.88% de las evaluaciones aplicadas a programas con clara incidencia en el desarrollo social, por lo menos en su denominación. Lo que llama la atención no son estas cifras, sino la instancia evaluada que lleva consigo el mayor número de evaluaciones realizadas; la SEP (Secretaría de Educación Pública), que cuenta 963 evaluaciones en total, cifra mucho mayor que las 512 de la SEDESOL, más cuando esta última es cabeza de sector en temas de desarrollo social.

Finalizamos este apartado con la siguiente figura, en la que se relacionan las variables de tipos de evaluación más realizadas en los diez años de nuestro análisis.

Figura 7 Tipos de evaluación más realizados por CONEVAL



Fuente 2 Elaboración propia con base en datos de CONEVAL.

En la presente grafica podemos reafirmar lo expuesto en la figura 5, el tipo de evaluación más realizada es la Específica de Desempeño, con 2,683 evaluaciones realizadas, seguida de la específica contando 1,317 ejercicios, lo que da paso a las de Consistencia y Resultados con 629 apariciones y finalmente las de diseño con 593 evaluaciones. En total el CONEVAL ha realizado un promedio de casi 437 evaluaciones por año.

2.1.3 Papel de la SHCP en la evaluación

Al comienzo de este capítulo mencionamos que son dos las organizaciones federales encargadas de la evaluación en ese ámbito, hemos visto ya el papel del CONEVAL como instancia evaluadora, ahora veamos qué está haciendo la SHCP en la materia.

Las variables de nuestro análisis serán las mismas que las utilizadas arriba, es decir; funciones, objetivos, estructura orgánica, y trabajo evaluativo realizado en los años comprendidos entre 2007 y 2016.

Las funciones en materia de evaluación para la SHCP se encuentran primeramente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente en su artículo 31, fracciones XVI y XIX, especialmente esta última que a la letra dice:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XVI. Normar, autorizar y evaluar los programas de inversión pública de la administración pública

federal;

...

XIX. Coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la validación de los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables; (SHCP 2017:18)

De estas fracciones se desprende una estructura orgánica preparada para llevar a cabo esas atribuciones, como veremos a continuación.

Dentro de la Subsecretaría de Egresos, existe una Unidad de Evaluación del Desempeño, la cual tiene la denominación adecuada para nuestro análisis, esta unidad tiene como objetivo

Contribuir a la mejora de la eficiencia y el desempeño de los programas, mediante la coordinación del Sistema de Evaluación del Desempeño al que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las acciones en materia de transparencia del gasto público, con la participación de las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, cuando corresponda, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

A diferencia de CONEVAL, la SHCP no limita su radio de acción a un área del desarrollo nacional, sino que asume la responsabilidad entera de coordinar el Sistema de Evaluación del Desempeño que mandata la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 110. Además de que incluye en su esfera de competencia a aquellos sujetos de gobiernos subnacionales y municipios que ejerzan recursos federales, por lo que los objetivos deben ser congruentes en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Por lo tanto, los alcances de los ejercicios de evaluación de esta entidad deben ser mayores a los revisados en el apartado anterior. Finalmente, incluye en su objetivo, la formulación de acciones en materia de transparencia del gasto público federal.

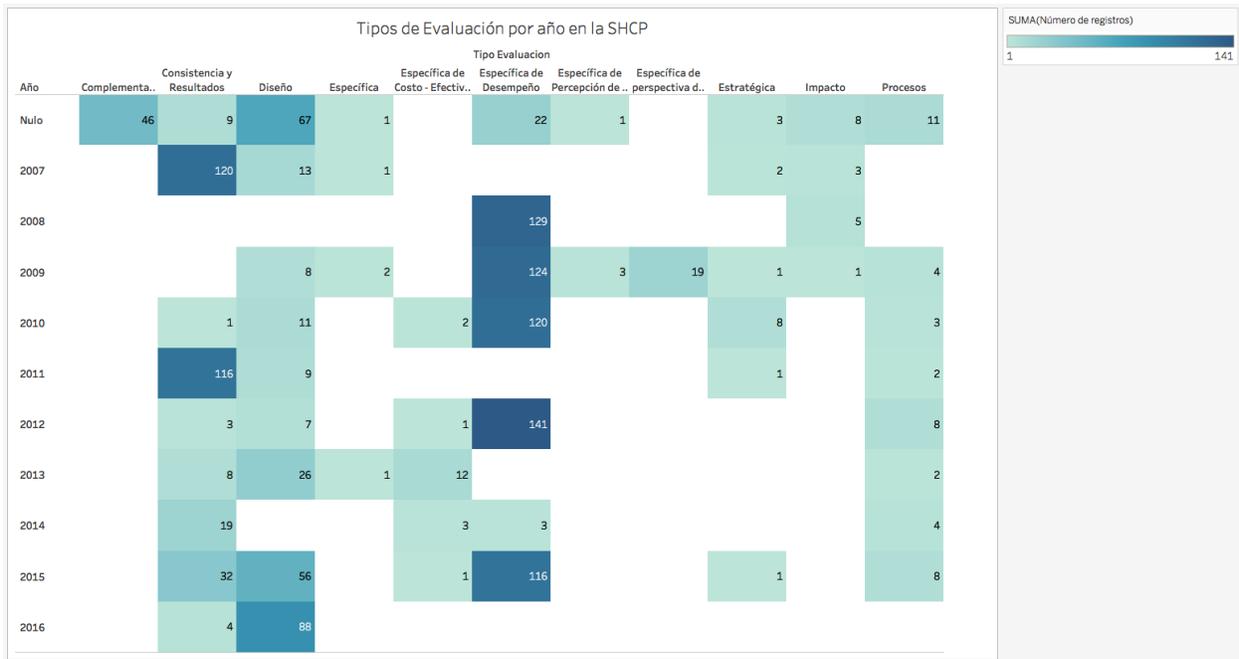
Dentro de sus funciones principales se encuentran la definición de la normativa que ha de aplicarse, los mecanismos de utilización de la información resultante de las evaluaciones, la formulación de material normativo para regular las evaluaciones de los recursos transferidos entidades y municipios, dictaminar la creación de nuevos programas en el ámbito federal, impulsar la cultura administrativa de la evaluación mediante capacitaciones e importante, divulgar la

Gestión para Resultados en el ámbito tanto público como privado involucrados en los procesos presupuestarios federales.

2.1.4 Trabajo evaluativo desarrollado por la SHCP en el periodo 2007 al 2016

Para estos ejercicios, utilizamos las mismas variables que en el caso de CONEVAL y también la misma óptica teórica, solo tomando en consideración que el trabajo de la SHCP es conceptualmente más diversificado, aún con esta condición, la planeación anual del trabajo evaluativo de la Secretaría se define en el mismo documento que el de CONEVAL; en el PAE del año que corresponda. En ese documento se precisan los programas de los cuales la SHCP coordinará la evaluación y también los que evaluará por sí misma.

Figura 8 Tipos de evaluaciones realizadas por año por la SHCP



Fuente 3 Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

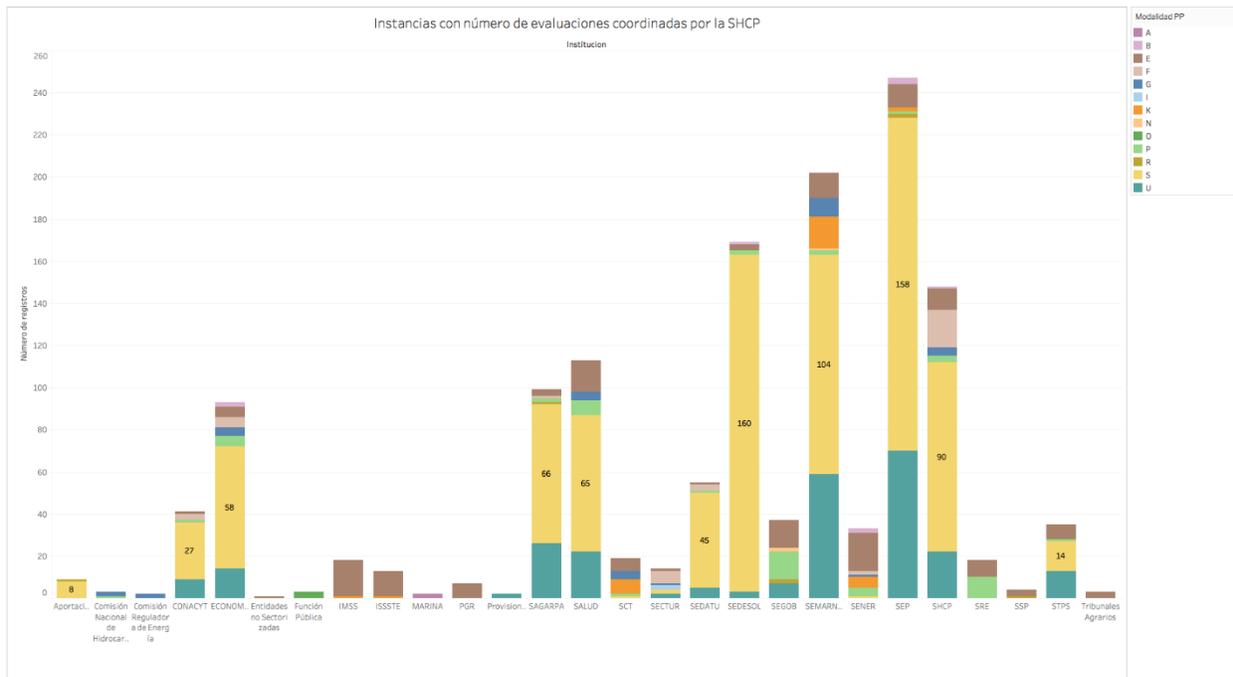
En esta gráfica podemos observar el cruce realizado a las variables de tipo de evaluación y año, de modo que lo primero que salta a la vista es la mayor diversidad de tipos de evaluación presentadas, es decir, la SHCP considera los tipos de evaluación que considera CONEVAL, pero

añade tipos como la Específica de Costo-Efectividad, la Específica de Percepción de beneficiarios y la Específica de perspectiva de género. No obstante, aun con estas variantes, la evaluación más practicada es la Específica de Desempeño con 655 ejercicios de un total de 1,420 en los diez años de estudio, es decir una proporción de 2 a 1. Sin embargo, los ejercicios de evaluación que consideran apartados de diseño de los programas, como el de consistencia y resultados y el de diseño propiamente, aun cuando representan 597 registros del total, fueron los primeros que comenzaron a aplicarse en el año 2007 en gran escala, con 133 ejercicios 68 de los cuales a los mismos programas se les aplicaron evaluaciones de desempeño en el ejercicio fiscal posterior, lo cual parece afirmar una lógica macro en la planeación de las evaluaciones. Sin embargo, esta no es una tendencia que se repita, sino hasta el año 2011.

Es importante mencionar que la SHCP ha aplicado solamente 1420 evaluaciones en los 10 años de estudio, contando 125 evaluaciones por año. Causando con esos datos, una gran diferencia en relación a los números que arroja CONEVAL en un ejercicio del mismo tipo.

En la gráfica siguiente podemos observar el cruce que se hizo entre las variables de modalidad del programa presupuestario, el número de ejercicios realizados y la entidad evaluada. Aquí es importante hacer una diferenciación con la entidad coordinadora pasada, mientras que CONEVAL tiene atribuciones derivadas de su objeto, para evaluar aquellas organizaciones públicas encomendadas al desarrollo social; la SHCP tiene a su cargo el resto de ellas, es decir, prácticamente todo el aparato gubernamental de orden federal, esta diferenciación será importante cuando analicemos la gráfica.

Figura 9 Modalidad de PP evaluado por instancia, ejercicios coordinados por la SHCP

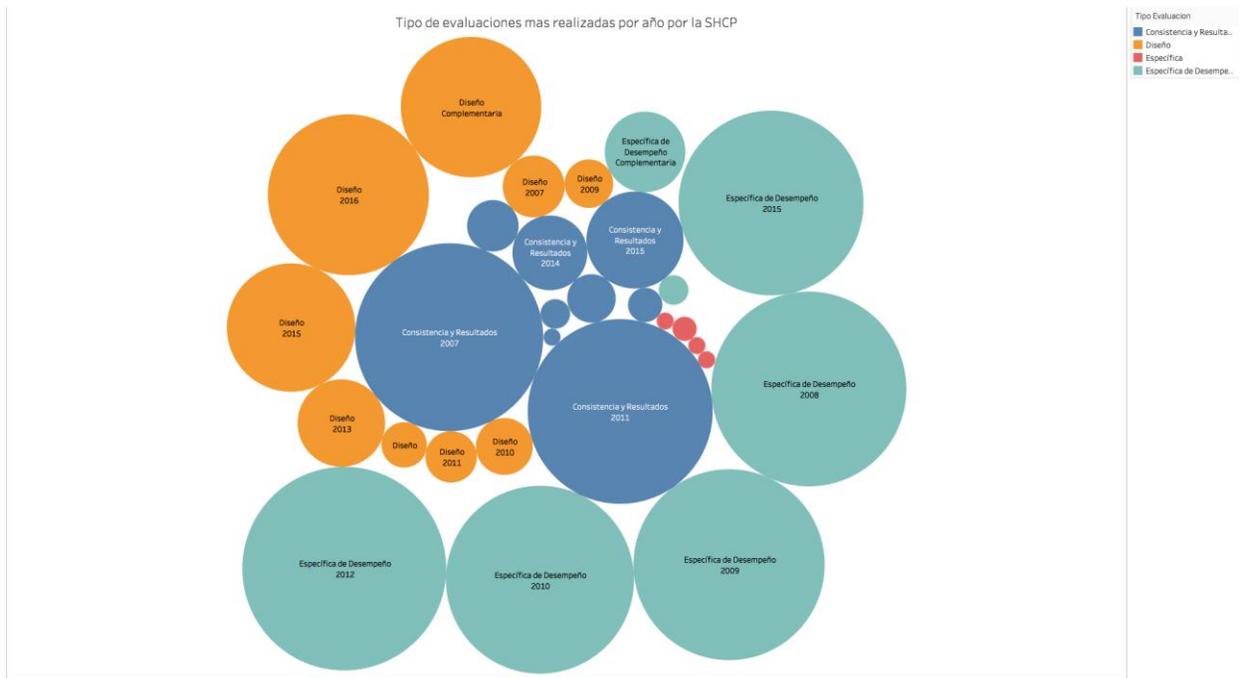


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

En la gráfica que podemos observar arriba se detalla exactamente la misma situación que en su par de CONEVAL, es decir, la modalidad de programa presupuestario más evaluada es la de sujetos a reglas de operación del sector social del clasificador programático, es decir aquellos con el identificador S, representan 799 registros de 1420 totales, o sea el 56.26% de las evaluaciones realizadas en los 10 años de estudio. Esta situación parecía obvia en el caso de aquella organización, debido a su propio objeto. Pero en el caso de la SHCP esta ya no parece una congruencia necesaria. Aun cuando hay rubros evaluados no presentes en el caso CONEVAL, la preponderancia de los programas modalidad S supera por mucho a su seguidor más cercano, es decir aquellos de la modalidad E que representan la prestación de servicios públicos y tan solo tienen 157 evaluaciones realizadas. De modo que se encuentra una tendencia entre ambas organizaciones, una que no es fácilmente explicable a través de la información que arrojan sus respectivas bases de datos.

Finalmente, en este análisis de evaluaciones realizadas por la SHCP, resta utilizar el cruce que se realizó entre el tipo de evaluación y su frecuencia en el periodo estudiado, se muestran los resultados a continuación.

Figura 10 Tipos de evaluación más aplicados en el periodo 2007-2016 por la SHCP.



Fuente 4 Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

En esta gráfica, de nueva cuenta podemos observar que el tipo de evaluación más realizado, al igual que los datos de CONEVAL, es la Específica de Desempeño, representa 655 registros de los 1420 totales, es decir un 46.12%. Después de esta, se encuentran las evaluaciones de consistencia y resultados con 312 ejercicios y un 21.97% lo que da paso a las evaluaciones de diseño representando el 20.07% de las evaluaciones con 285 registros. La tendencia, al igual que en el caso CONEVAL se mantiene inalterada.

En el caso de la SHCP, el universo de evaluaciones realizadas es mucho menor que el de su aliado evaluador, sin embargo, es la SHCP la encargada de evaluar, o por lo menos coordinador la evaluación de todo aquello que no califica como desarrollo social.

2.2 Ámbito estatal

En el ámbito del estado de Hidalgo, existen dos unidades administrativas, claramente diferenciadas en cuanto a sus alcances facultativos, estructura organizacional y jerarquía; la primera de ellas es la Unidad de Planeación y Prospectiva, dependiente del gobernador y la otra, es la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño que existe como una dependencia de la Secretaría de Finanzas Públicas. A continuación, entraremos en detalle sobre cada unidad.

Por un lado, está la Unidad de Planeación y Prospectiva, cual, a decir del artículo 37 Ter. de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, tiene facultades sobre la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y sus derivados inmediatos, como pueden ser “Programas Regionales, Metropolitanos y Sectoriales y aquellos de carácter especial que fije el Gobernador” (Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, 2017, Art. 37, Fracc. IX); es decir, su alcance evaluativo abarca la consecución, monitoreo, establecimiento de metas, de los objetivos estratégicos de gobierno.

En este sentido, la Unidad tiene una facultad de validación técnica de políticas públicas, programas y proyectos de la administración estatal, con la finalidad de cuidar su correcta alineación al Plan Estatal de Desarrollo y la de este con el Plan Nacional. Funciona también, en el marco como un árbitro entre los municipios y el estado en cuanto a la congruencia de los documentos de planeación de gobierno.

Una facultad interesante de la Unidad, es la determinada en la fracción VII de la ley citada párrafos arriba, ya que establece la función de generar proyectos de reorientación de procesos relacionados al tema de planeación y evaluación de la administración estatal, con la finalidad de impulsar su desempeño, modernización y desarrollo. Esta facultad es importante porque un cambio

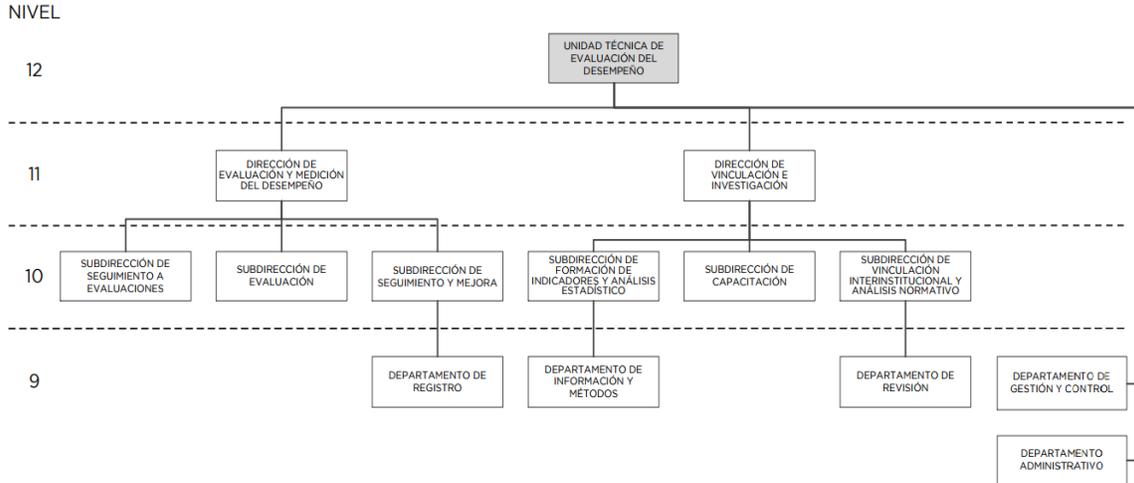
organizacional de procesos a resultados en el paradigma del quehacer diario de gobierno es piedra angular de la NGP.

Para finalizar el estudio de esta Unidad, las fracciones XLI y XLII de la ley orgánica citada arriba, establece que aquella tiene la facultad de “Normar, implementar y coordinar el Sistema Estatal de Evaluación y Monitoreo en el marco de la plataforma establecida en el Plan Estatal de Desarrollo y los indicadores estratégicos definidos para tal efecto por las áreas y sectores” así como medir el impacto que las acciones implementadas por la administración estatal tengan sobre el bienestar social mediante evaluaciones estratégicas.

Sin la intención de ser simplista, pero a modo de esquema mental basado en la MML, si situáramos las competencias de la Unidad de Planeación y Prospectiva en una matriz de marco lógico, esta evaluaría la contribución de los niveles de FIN y PROPÓSITO, mientras que el trabajo evaluativo de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño se situaría en los niveles operativos de evaluación del gasto cuanto a COMPONENTES y ACTIVIDADES, como veremos a continuación. Aunque la reserva inicial de este párrafo es importante debido que no existe una armoniosa coordinación de las facultades de ambas unidades en materia de evaluación.

Con este preámbulo, pasemos al otro de los espectros de la evaluación estatal. La Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño es un organismo de la Secretaría de Finanzas Públicas, dispuesto para instrumentar las disposiciones normativas que mandata la Constitución Federal, la del Estado y las leyes en la materia de evaluación del gasto (principalmente federalizado). Esta unidad es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Finanzas Públicas, y se compone de una forma muy compacta, como podemos observar a continuación en su organigrama.

Figura 11 Organigrama de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño de Hidalgo.



Fuente 5 Elaboración propia con base en datos de la UTED-Hidalgo.

En la figura 11 podemos observar que la unidad administrativa encargada de la evaluación es la Dirección de Evaluación y Medición del Desempeño, y cuenta para eso con tres subdirecciones; la de seguimiento a evaluaciones, la de evaluación y la de seguimiento y mejora. En los Lineamientos Generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño 2015 no se detallan las facultades de ninguna de estas unidades administrativas, sin embargo, se infiere que éstas son las encargadas del proceso evaluativo en el estado dada su denominación. Lo que sí denotan muy claramente estos lineamientos, es la apuesta importante que esta unidad le da al PbR, lo cual va muy de la mano con la directriz federal para adoptar esta herramienta de la Gestión para Resultados en el paradigma de la NGP, como revisamos más arriba en este capítulo.

Esta misma unidad, emite anualmente el Programa Anual de Evaluación, esencialmente similar al federal, así como los términos de referencia de las evaluaciones y los instrumentos necesarios para dar operación al tema, pero solamente de los programas presupuestarios estatales.

A continuación, mostramos los programas que se han evaluado en el periodo 2014 al 2017 por parte de la UTED como coordinadora de la evaluación y evaluadores externos:

Cuadro 1 Evaluaciones coordinadas por la UTED en el periodo 2014 al 2017.

Programa Anual de Evaluación 2014		
Fondo o programa evaluado	Tipo de evaluación	Método
Fondo de Aportaciones de Infraestructura Estatal (FISE)*	Consistencia y Resultados	Externa
Fondo Regional (Fonregión)*	Consistencia y Resultados	Externa
Prevención y Atención a Menores y Adolescente en Riesgo (PAMAR)	Consistencia y Resultados	Externa
Atención a Desamparados	Consistencia y Resultados	Externa
Comunidad DIFerente	Consistencia y Resultados	Externa
Fondo de Aportaciones de Infraestructura Estatal (FISE)*	Estratégica de Desempeño	Externa
Fondo Regional (Fonregión)*	Estratégica de Desempeño	Externa
Programa Anual de Evaluación 2015		
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)*	Consistencia y Resultados	Externa
Fondo Metropolitano*	Consistencia y Resultados	Externa
Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC)	Evaluación de Diseño	Externa
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Específica de Desempeño	Externa
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)*	Específica de Desempeño	Externa
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*	Específica de Desempeño	Externa
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Específica de Desempeño	Externa
Programa Anual de Evaluación 2016		
Casa de la Mujer Hidalguense	Consistencia y Resultados	Externa
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Zonas Urbanas (APAZU)	Específica de Desempeño	Externa
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Específica de Desempeño	Externa

Fondo Regional (FONREGION)	Específica de Desempeño	Externa
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE)*	Específica de Desempeño	Externa
Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)	Específica de Desempeño	Externa
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*	Específica de Desempeño	Externa
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Específica de Desempeño	Externa
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)*	Específica de Desempeño	Externa
Programa Anual de Evaluación del Desempeño 2017		
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE)*	Consistencia y Resultados	Externa
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)*	Específica de Desempeño	Externa
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*	Específica de Desempeño	Externa
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)*	Específica de Desempeño	Externa
Programa de Atención a Familias y Población ^[1] _[SEP] Vulnerable	Específica de Desempeño	Externa
Fondo Metropolitano*	Específica de Desempeño	Externa
Fondo de Apoyo a Migrantes	Consistencia y Resultados	Externa

Fuente: Elaboración propia con base en los PAE publicados en la web oficial.

Los puntos importantes a analizar en este cuadro son 3, primeramente, que todas las evaluaciones son externas, es decir contratadas a evaluadores privados, no realizadas por la propia UTED, lo cual, aunque eficiente trae consigo el inconveniente de no facilitar la creación de capital humano calificado para aplicar este tipo de ejercicios. En contrasentido a este punto, podemos observar siete programas o fondos con una continuidad evaluativa, es decir a los que se les siguió evaluando en diferentes ejercicios fiscales, sin embargo, de estos siete, solo cuatro mantienen una

lógica congruente en los ejercicios de evaluación aplicados; es decir que se les hayan aplicado primero evaluaciones tendientes a revisar el diseño antes que los resultados o el desempeño.

Un punto a remarcar en el trabajo evaluativo de la UTED es el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejor que resultan de las evaluaciones, ya que cuentan con una cédula en la que se especifica Aspecto Susceptible de Mejora, las actividades a realizar, el área responsable de implementar los cambios, la fecha de término para aplicar los cambios, los resultados esperados de la acción, los productos o evidencias que se espera obtener, el porcentaje de avance, y la identificación del producto esperado como evidencia de la acción correctiva.

A grandes rasgos es el trabajo evaluativo que la UTED ha realizado en los últimos cuatro años y que representan un esfuerzo considerable para un estado sin muchos recursos presupuestales.

Adicional al trabajo que la UTED ha venido realizando y concurrente con el cambio de gobierno estatal ocurrido en 2016, el Gobierno de Estado cuenta con una Unidad de Planeación y Prospectiva y con una Dirección de Evaluación dependientes de la Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano. Sin embargo, en la normativa aplicable respecto a sus funciones, ninguna de las dos unidades cuenta con facultades explícitas para atender el tema de la evaluación como se trata en este proyecto, ya que la primera de ellas se acerca más al tema previo del ciclo presupuestario: la planeación. Mientras que la segunda se enfoca en evaluación de obra pública y proyectos ejecutivos en la materia.

2.3 Ámbito municipal de Pachuca de Soto

En lo relativo al alcance del sistema de evaluación materia de este proyecto, este se sitúa en lo que Bonnefoy y Armijo manejan como nivel meso del ámbito de los instrumentos de evaluación

(2005:15), ya que la evaluación propuesta en este proyecto de enfoca en los programas presupuestales, o sea el ámbito de gestión y de proveeduría de servicios públicos.

En el lado preponderante de la arena política se encuentra la Secretaría de Planeación y Evaluación, que es la unidad encargada de integrar y operacionalizar el SED.

Sin embargo, el municipio presenta dificultades instrumentales notorias, ya que al momento de en qué se inició este proyecto de intervención aquel no había publicado en su página de internet resultado alguno de evaluaciones aplicadas a sus programas o proyectos. Sino que se mantenían en el seguimiento físico financiero de las acciones.

En otro de los vértices de la arena política se encuentran los Enlaces Institucionales con los que cuenta cada Secretaría del gabinete municipal, y que son los funcionarios encargados de recopilar, organizar y enviar la información trimestral sobre el monitoreo de los indicadores, así como dar seguimiento a los acuerdos y planes de trabajo que se establezcan intersecretarialmente, en conformidad con lo que establece el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal.

Finalmente, un punto a favor del municipio, es que ya cuenta con los insumos necesarios para comenzar a aplicar ejercicios evaluativos incipientes, es decir, que todos sus programas son diseñados bajo la metodología del marco lógico, lo que brinda certeza documental mínima para poder realizar los diagnósticos necesarios e incluso aplicar ya ejercicios plenos de evaluación.

CAPÍTULO 3 MODELO, DISEÑO Y OPERACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

3.1 Conceptualización del modelo de SED

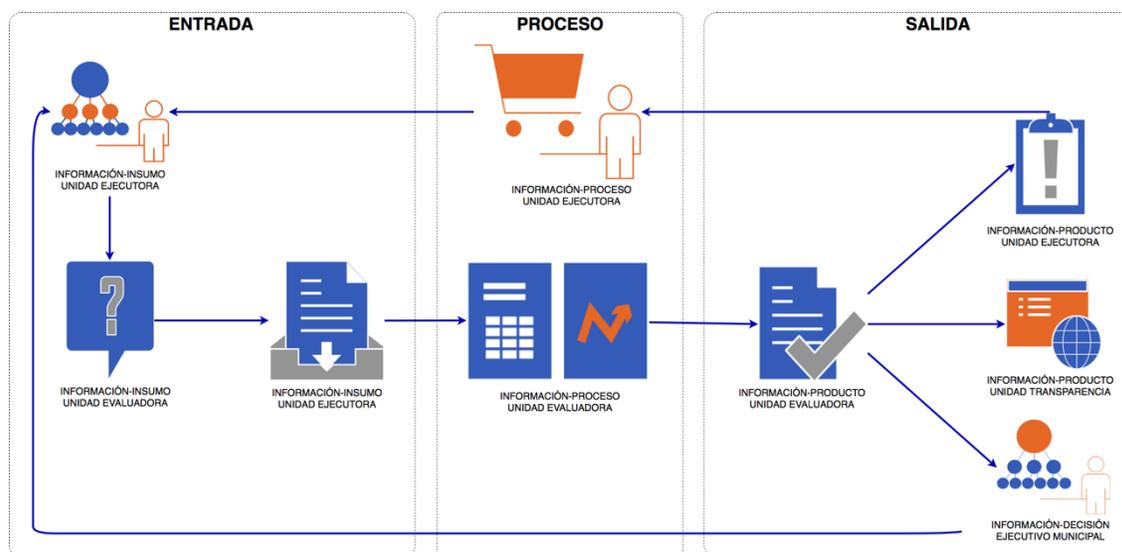
Ahora se han revisado de manera extensa las condiciones teóricas de la evaluación, su nacimiento, evolución, alcance, definición y tipos, en México y en contexto internacional; así como los contenidos teóricos de los sistemas estoianos; es necesario que pasemos a la aplicación de todo este bagaje en un sistema propiamente hablando. La intención de este capítulo es notificar los instrumentos que se han diseñado para la implementación del SED en la Presidencia Municipal de Pachuca, por lo tanto, no es convertirse en un imperativo para desarrollar sistemas de evaluación de modo genérico, aun cuando su aplicación pueda ser orientativa y replicable.

Para efectos de lo anterior, el presente capítulo comienza delimitando el modelo conceptual del SED, considerando: su ambiente y alcances, fuentes de tensión, respuesta a la tensión, procesos, instrumentos, usuarios y productos. Partiendo de esto y en la inteligencia de que ningún sistema se encuentra aislado de interacciones con otros sistemas, como el caso del sistema social, que en su papel de suprasistema (Easton, 2012:65), abarca al político como subsistema y este, a su vez, delimita las interacciones y los alcances de algunos otros, por ejemplo, el que ocupa este proyecto de intervención, es necesario entonces que en este esquema conceptual se definan todas las cuestiones anteriormente detalladas con la intención de brindar una imagen más completa del sistema materia de este proyecto.

El sistema presenta cuatro categorías de actores que intervienen en su funcionamiento principal: lo que se ha denominado Unidad Ejecutora, es la unidad que está siendo evaluada en un momento determinado en virtud de ser esta la que ejecuta la política o programa en cuestión y son los destinatarios operativos de las recomendaciones derivadas de la evaluación; la Unidad Evaluadora

es aquella que aplica la evaluación, la que lleva a cabo la investigación evaluativa y genera la relación causal hallazgo-valoración-recomendación con la que se integran los resultados de esta, puede tratarse instancias internas o externas; la Unidad de Transparencia es la encargada de publicar los resultados de las evaluaciones, en la inteligencia de que los ejercicios evaluativos también funcionan como mecanismos de legitimidad del gobierno; finalmente, el Ejecutivo Municipal es la representación icónica de los tomadores de decisiones a nivel de alta dirección, son aquellos destinatarios estratégicos de las recomendaciones que derivan de las evaluaciones y tienen en su poder la capacidad de transformación definitiva de una política o programa evaluado.

Figura 12 Modelo sintético propuesto para el SED de Pachuca de Soto



Fuente: Elaboración propia con base en Easton.

Para entender el modelo anterior, debemos considerar que el SED propuesto es de tipo analítico, según la categoría que David Easton describe en “Esquema para el análisis político” (2012), y está basado en el modelo propuesto por él mismo para explicar las interacciones en que participan las personas que interactúan en sistema, contiene tres fases principales que delimitan su entorno: Entrada, Proceso, Salida y el subproceso transversal de la retroalimentación. En estas fases, los usuarios interactúan con cuatro categorías de información: la Información-Insumo, Información-

Proceso, Información-Producto e Información-Decisión. A continuación, se caracterizarán cada una de estas categorías:

- **Información-Insumo:** Es toda aquella contenida en soporte documental formal que permita a la Unidad Evaluadora obtener datos (cualitativos o cuantitativos) para que la evaluación los procese, este soporte documental puede contener uno o más de los siguientes: objetivos, definiciones de metas, árboles de relaciones causales, problematizaciones de la realidad y cuantificación de poblaciones objetivo. Por ejemplo: Diagnósticos de programas, MIR, MML, PbR, avances físico-financieros, formatos de calendarización, Aspectos Susceptibles de Mejora, diagramas de flujo de procesos, fichas técnicas de indicadores, etc.
- **Información-Proceso:** Es la utilizada por la Unidad Evaluada, Son los instrumentos concretos con los que la Unidad Evaluadora aplica la evaluación correspondiente, es decir, los papeles de trabajo con los cuales mide o investiga, estos pueden ser derivaciones, adaptaciones o concreciones de modelos de Términos de Referencia que se emitan para la evaluación. Por ejemplo: Rúbricas de evaluación, Cuestionarios, Matrices de Congruencia Semántica, Cédula de Seguimiento de Metas, Entrevistas, Cédulas de Verificación de Aspectos Susceptibles de Mejora, etc.
- **Información-Producto:** Son los hallazgos cuantitativos y/o cualitativos de la evaluación una vez aplicada, en cierto modo es la medición de valor público que el programa evaluado está creando, creó o creará. También pueden ser las áreas de oportunidad que el programa en cuestión está en condiciones de adoptar para fortalecerse. Por ejemplo: Informe Final de la Evaluación, informes parciales, Plan de Acción de Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora.

- **Información-Decisión:** Esta se conforma del soporte objetivo que la evaluación brinda sobre un programa específico y que el decisor final o intermedio puede considerar para conducir sus decisiones en el rumbo que la planeación municipal dicte. Por ejemplo: recomendaciones presupuestales, organizaciones o procedimentales, cédula de cumplimiento del PMD.

3.2 Instrumentos diseñados para operar el SED

La caracterización de los instrumentos materia de este capítulo que a continuación haremos se encuentra basada en las 3 fases sucesorias básicas de nuestro sistema: entrada, proceso, salida. Considerando por supuesto la fase transversal de la retroalimentación muy propia de la teoría sistémica eastoniana y una caracterización del ambiente normativo y organizacional en el que se desenvuelve el sistema. De modo que los instrumentos se encuentran dispuestos en relación a las fases aquí mencionadas.

Cuadro 2 Listado de instrumentos diseñados para el SED

Instrumentos diseñados para el SED	Categoría de información
Lineamientos Generales de Evaluación	Retroalimentación
Estrategia General de Evaluación	Retroalimentación
Criterios mínimos para desarrollar los Programas Anuales de Evaluación	Retroalimentación
Minuta de acuerdo de programas a evaluarse	Retroalimentación
Criterios mínimos para desarrollar términos de referencia de evaluaciones de desempeño	Información-Insumo
a) Evaluaciones de diseño	
b) Evaluaciones de resultados	
c) Evaluaciones de impacto	
Minuta de acuerdo para la creación de los Términos de Referencia	Información-Insumo
Formulario de comprobación de relación semántica de objetivos PMD-MIR	Información-Proceso

Hoja de resultados para la cuantificación de reactivos	Información- Proceso
Hoja rúbrica de evaluación de indicadores	Información- Proceso
Cédula de verificación de Aspectos Susceptibles de Mejora	Información- Proceso
Criterios mínimos para la elaboración de informes de evaluación	Información- Producto
Minuta de acuerdo para la definición de ASM a implementarse	Información- Producto
Programa de Acción de Aspectos Susceptibles de Mejora	Información- Producto
Nota técnica final de implementación de ASM	Información- Producto
Cédula de acciones estratégicas recomendadas	
a) Datos Generales	
b) Antecedentes evaluativos	
c) Origen de la recomendación	
d) Naturaleza de la recomendación	Información-
a. Financiera	Decisión
b. Organizacional	
c. Normativa	
e) Descripción de la recomendación	
f) Impactos esperados de la recomendación	

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 2 se pueden apreciar los instrumentos que se diseñaron para la implementación del SED, mismos que en los apartados subsecuentes se explicarán en 3 dimensiones: su fundamento teórico, su llenado, el uso y relevancia para el funcionamiento del sistema. En la columna de la izquierda aparece el nombre del instrumento diseñado y desagregadas aparecen las características de algunos de ellos; en la columna de la derecha se refleja la relación que guarda ese instrumento con la categoría de información del sistema, es decir; el momento de proceso en que se utiliza e implícitamente el valor que agrega al sistema; si es un insumo, un proceso, un producto, una decisión o una condición que brinda retroalimentación al sistema. Se han ordenado

de manera congruente con el flujo de información típico e inicial del sistema, sin embargo; un mismo instrumento puede tener dos naturalezas en función del momento de evaluación.

3.2.1 Ambiente normativo

El ambiente en que se desenvuelve el SED se puede dividir, para fines analíticos en dos vertientes fuertemente ligadas entre sí, pero separadas en su campo de acción:

Ambiente normativo: se refiere a todas aquellas leyes, reglamentos, lineamientos y disposiciones administrativas que influyan en el funcionamiento del SED, en tanto lo faculten como lo restrinjan, y también, claro, su potencial ausencia ofrezca la posibilidad de crear normativa que le de operación al sistema, como en caso de los Lineamientos Generales de Evaluación Municipal¹.

En este sentido, en el ámbito federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134, párrafo segundo, abre la posibilidad-obligación semántica de establecer en los municipios, sistemas de evaluación del desempeño. De esta norma se desprende lo mandado en el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, en que se obliga a los municipios a evaluar los resultados del ejercicio de recursos públicos; de manera complementaria, los artículos 110 y 111 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria delimitan los alcances de la evaluación y menciona la obligación de crear sistemas de evaluación para procesar su gestión.

Dentro del orden estatal, si bien no se mandata que el municipio deba contar con un SED, en el artículo 61 del Presupuesto de Egresos para el Estado Libre y Soberano de Hidalgo para el Ejercicio Fiscal del año 2017 sí se establecen que los entes públicos (entre ellos los municipios) deben contar con los elementos constitutivos de lo que implica un sistema de evaluación del

¹ En delante Lineamientos.

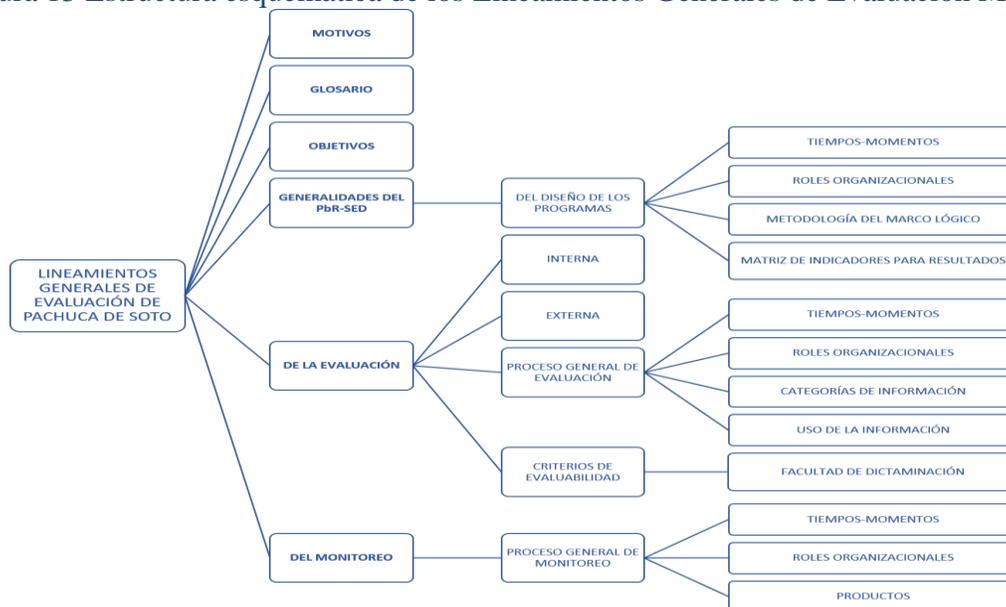
desempeño, entre los que se encuentran: orientar los objetivos hacia resultados con sus debidas matrices de indicadores para resultados diseñadas bajo la metodología del marco lógico y la aplicación de evaluaciones.

Finalmente, el andamiaje normativo municipal en la materia se encuentra básicamente en el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de Pachuca de Soto. Este ordenamiento establece, en su Capítulo IV, todas las funciones, atribuciones y estructura orgánica de la Secretaría de Planeación y Evaluación, y aunque no ordena explícitamente la creación de un SED, si prescribe la obligación de esta para evaluar en general el desempeño gubernamental del municipio. Razones que motivaron la creación de los presentes Lineamientos.

3.2.1.1 Estructura general de los lineamientos

La siguiente figura representa los capítulos y secciones completos de los Lineamientos, para brindar una imagen mental sobre la materia, a la par de una técnica jurídica que guarde una lógica en la formulación y orden de los capítulos.

Figura 13 Estructura esquemática de los Lineamientos Generales de Evaluación Municipal



Fuente: Elaboración propia.

Como se dará cuenta más adelante, en todos los capítulos y secciones es posible hallar referencias a la teoría sistémica y la de evaluación, pero particularmente en las áreas del Diseño de los programas, Proceso general de evaluación, Criterios de evaluabilidad y Proceso general de monitoreo; es donde mayor contenido teórico es identificable. Como se explica a continuación.

3.2.1.1.2 Artículos e interacciones

Easton define, que un sistema es un conjunto de interacciones. Easton (2012:63). Con esta definición en mente pasemos analizar los artículos siguientes, en donde se detallan interacciones llevadas a cabo por personas institucionales.

En la redacción de los artículos 7, 16, 19, 21, 33 y 34 es posible hallar rastros evidentes de interacciones entre actores del sistema; en el primero de ellos se establece la jerarquía de decisión que el CEEM tiene sobre las cuestiones estratégicas de la evaluación, pero reserva a la SPyE la facultad operativa de la materia, otro ejemplo de interacción similar se encuentra en el 21 que trata de la estrategia general de evaluación como competencia de la SPyE pero su aprobación se reserva al CEEM que se crea para tales efectos. De modo similar el 16 determina la naturaleza colaborativa con la cual se deben diseñar los programas y proyectos de la administración pública municipal, alentando la interacción entre personal directivo y operativo de cada unidad. El artículo 19 guarda conformidad con lo que establece María Bustelo en su tesis doctoral; al decir que los informes de evaluación y los documentos para dar seguimientos a la cadena causal hallazgo-valoración-recomendación son instrumentos dinámicos susceptibles de adaptarse a las necesidades de los interesados. Bustelo (2001).

En los artículos 33 y 34 se detalla una interacción importante, ya que resguarda una condición además teórica sobre evaluación: la colaboración entre la parte evaluadora y la evaluada que intenta mejorar la adopción de la información resultante de la evaluación mediante el acuerdo

político al respecto de la integración de los informes del ejercicio evaluativo. Hecho que propició justamente la creación de los anexos 9 y 10 de este proyecto de intervención.

3.2.1.1.3 Artículos que detallan procesos e instrumentos

Easton refiere mucho el concepto *proceso* como una aproximación a la relación entre dos personas que se asignan mutuamente valores de manera autoritaria. Y en este sentido es que los siguientes artículos definen una posición valorativa entorno a algunos procesos del sistema de evaluación.

En los artículos 11 y 12 de los Lineamientos se aprecia el procedimiento de verificación de la alineación semántica de objetivos entre proyectos y Plan Municipal de Desarrollo, la SPyE tiene la facultad de dictaminar si los proyectos que las unidades administrativas proponen constituyen una aportación marginal a los objetivos planteados en la planeación municipal y le brinda a la SPyE la facultad de dictaminar dicha situación. Hechos que derivan en el diseño y propuesta de los anexos 3 y 5 del presente proyecto de intervención.

En el artículo 14 establece la imperatividad de la dictaminación anterior, ya que la Secretaría de la Tesorería está *obligada* a utilizar la información proveniente de la SPyE. Lo cual constituye un acto tácito de asignación autoritaria de valores Easton (2012) de la SPyE hacia la Secretaría de la Tesorería.

Otro acto de asignación autoritaria de valores es el detallado en el artículo 18 que dispone la metodología utilizada para diseñar los programas y proyectos municipales, los Lineamientos establecen la del Marco Lógico para tal fin y le confieren un carácter imperativo; sin embargo, aquí entran en juego dos actores implícitos extras: el gobierno de la federación y el del estado. Ya que esta adopción no es casual, sino que está fundada en todo un sistema federal de diseño de

programas y evaluación denominado PbR-SED. Aun cuando esta asignación es una transferencia de otros órdenes de gobierno, el ámbito municipal añade una característica propia presente en la fracción VIII del mismo artículo; una “...estrategia de implementación del programa/proyecto que defina tiempos, actividades, responsables, recursos invertidos y valor público esperado como consecuencia de la intervención.”

Siguiendo con la idea de los Lineamientos pensados desde la teoría sistémica de David Easton, es necesario mencionar que el flujo constante de interacciones que convierten la información en los cuatro subtipos mencionados en el apartado 3.1 de este capítulo se encuentra en el artículo 38 de los Lineamientos. Vale aclarar que, la trascendencia de esta transmutación constante de la naturaleza de la información radica en que, un mismo instrumento es información-decisión e información-insumo, dependiendo la fase del proceso en que se encuentre; en este caso están los aspectos susceptibles de mejora ya que estos son decisión en cuanto se integran en un programa de acción e insumo en cuanto se implementan y esperan ser evaluados en el futuro.

3.2.1.1.4 Artículos relacionados con la tensión

La tensión, según la teoría eastoniana, es una fuerza que amenaza la persistencia de un sistema y es, a la vez, una oportunidad de mejora ya que “los miembros (de un sistema) deben ser capaces de modificar el ámbito, estructura y procesos, objetivos, o reglas de conducta del sistema, y hasta su propia condición de miembros; o bien deben poder manejar su ambiente de modo que se alivie la tensión” en orden de hacer al sistema persistir. Easton (2012:126). En este orden de ideas, Easton esboza dos tipos básicos de tensión; la interna y la externa (2012:116), en estos Lineamientos solo se toca el primero de ellos.

En todos los casos a continuación, se detallan fuentes de tensión entre los diversos miembros del sistema, ya que por un lado se establecen medidas imperativas unidireccionales, como el caso

del artículo 10, bidireccionales como en el artículo 11 y colaborativas en el caso del 35. Pero todos los ejemplos implican una oportunidad de colapso para el sistema en caso de incumplimiento, ya que, sin planeación, sin acuerdo y sin seguimiento de la información, el sistema no podría persistir.

De modo parecido al anterior, el proceso general de monitoreo representa una actividad total del sistema, que de no realizarse podría inhabilitar esa función del mismo. Este proceso se detalla en el artículo 41.

Finalmente, una asignación autoritaria de valores tácita como la que aparece en el artículo 42. Es fuente potencial de tensión en caso de no derivar en un acuerdo; ya que la SPyE se encuentra facultada para recomendar la implementación de acciones correctivas concomitantes previo a la conclusión del ejercicio fiscal, con base en información del monitoreo de indicadores.

3.2.1.1.5 Artículos inspirados en teoría evaluativa

Los siguientes 4 artículos tienen su fundamento en lo escrito por María Bustelo y Mirian Cardozo en relación a la definición misma de evaluación, la práctica colaborativa de la evaluación y los criterios de evaluabilidad. María Bustelo (2001) da cuenta extensa de la diferencia y relación entre investigación y evaluación, pero sostiene que la evaluación es una forma de investigación que hace énfasis en la utilización de la información, de ahí el texto del artículo 20 de los Lineamientos.

Es Bustelo también quien define la categoría de evaluabilidad, diciendo que es “consiste en valorar si un programa, política o intervención es “evaluable”. Este tipo de evaluación se realiza, lógicamente, antes de realizar una evaluación y sirve precisamente para determinar la viabilidad y utilidad de realizarla.” (2001:116). En este sentido se inserta el texto del artículo 27 que habla de los criterios mínimos de evaluabilidad.

Finalmente, en lo relativo al carácter colaborativo de la evaluación que el sistema propone, son los artículos 31 y 32 los que dan cuenta de lo que Miriam Cardozo da buena cuenta histórica (2015). La importancia del carácter colaborativo de las evaluaciones que los Lineamientos proponen radica en dos cosas: diferenciarla de la auditoría y hacerla amigable al evaluado, de manera que este se predisponga a utilizar la información resultante, viéndolo como una oportunidad de mejora, antes que como una potencial fuente de sanciones.

3.2.1.2 La estrategia general de evaluación

La estrategia general de evaluación (EGE), propuesta en el Anexo 2 de este proyecto de intervención, es el documento que da ruta al proceso general de evaluación de la administración en su duración constitucional, de modo que, las principales diferencias entre esta y el PAE son su relación de dependencia, temporalidad y su alcance. Ya que en primera instancia la EGE da razón de ser al PAE en función de otorgarle la función de establecer, en un espacio de un ejercicio fiscal, la contribución a la consecución de los objetivos planteados en la primera. La EGE pretende contribuir al aseguramiento de los objetivos estratégicos de gobierno plasmados en su PMD, mientras que los PAE pretender abonar a conseguir los objetivos de la EGE.

Considerando lo anterior, pensamos que los criterios mínimos que hemos planteado para diseñar la EGE, son los siguientes:

- Debe establecer objetivos tácticos subordinados a los objetivos estratégicos del PMD
- Debe establecer los roles organizacionales de las instancias involucradas en el proceso de evaluación;
- Debe establecer metas cuantitativas y ubicadas en una temporalidad definida
- Debe establecer las líneas de acción necesarias para conseguir las metas propuestas; y
- Debe establecer mecanismos de seguimiento de las metas propuestas.

Las características previas tienen la intención de que el documento en su conjunto tenga una lógica formal dirigida a todas las partes sean complementarias entre sí. En este instrumento, el objeto de la EGE debe la evaluación del PMD en su conjunto, no las políticas o programas municipales objeto de los PAE.

3.2.2 Ambiente operativo

La vertiente operativa del ambiente es la relativa a los instrumentos y unidades administrativas que harán posible la operación del SED, en cualquiera de sus fases, tanto usuarios directos como indirectos. Esta vertiente se encuentra fuertemente ligada con la categoría de actores públicos del triángulo de base de actores detallado en el numeral 3.3 de este capítulo, y es de ahí donde se tomarán categorías de actores para insertarlos en sus respectivos momentos y procesos dentro del modelo de SED. A manera de preámbulo para este numeral, describiremos aquí los actores que intervienen, sus funciones, tiempos y capacidad de decisión.

3.2.2.1 Criterios mínimos para desarrollar los PAE

Como se mencionó en el apartado 3.2.1, el PAE es el último de los instrumentos normativos contemplados en el presente proyecto de intervención y vale la pena aclarar que este instrumento tiene una particularidad; es a la vez normativo y operativo, dado que centra su naturaleza en la definición, planeación y calendarización de las evaluaciones que se realizarán en un ejercicio fiscal. Hemos diseñado los siguientes criterios mínimos básicos que deben contener los PAE, a modo de establecer un parámetro que nuestro propio instrumento seguirá en primera instancia.

En primero de los criterios, es el objetivo general, este debe mantener una naturaleza táctica, debe procurarse definir una lógica yuxtaposicional entre los objetivos del PAE y los de la EGE. Que los objetivos del PAE contribuyan a alcanzar los objetivos de la EGE

El alcance es el otro de los criterios que consideramos importantes en la redacción de un PAE y tiene dos ámbitos de importancia: el primero de ellos lo enlaza con los criterios de evaluabilidad de que se habló en el numeral 3.2.1.1.5 Artículos inspirados en teoría evaluativa, de este proyecto. Ya que el *alcance* pone en juego estos criterios al definir qué sí es posible evaluar en ese ejercicio fiscal y en qué condiciones debe hacerse. Esta idea da paso al siguiente ámbito de importancia: la capacidad institucional del municipio para evaluar, particularmente de manera interna, las políticas o programas municipales. Porque en un mar de políticas y programas sería fácil perderse al intentar evaluar todos con los recursos limitados que suelen caracterizar a los municipios.

El proceso general de evaluación es el tercero de los criterios y tiene una utilidad más lúdica que teórica; la de esquematizar en un mapa mental de fácil comprensión, cómo es que la evaluación se desarrolla, sin limitarla, pero si ordenándola. Tratando de hacer encajar el proceso de manera natural en la lógica típica burocrática.

Finalmente, la parte toral del PAE son los listados de políticas y programas que se evaluarán, así como los calendarios a los que están ligados y preferiblemente la lógica de la evaluación a la que una determinada política o programa está ligado, de modo que exista la posibilidad de brindarle trazabilidad plurianual a la política o programa evaluado. Es decir, en el listado debe explicitarse el tipo de evaluación que se aplicará a ese objeto, de modo que un investigador o un ciudadano interesado puedan rastrear la historia evaluativa de ese mismo objeto a través de los años.

Los insumos que la evaluación necesitará, así los productos y el uso que se le dará a la información de la evaluación son los últimos puntos necesarios, siendo particularmente este último el que más importancia teórica denota, tema que se tratará en el apartado relativo al Programa de Acción de Aspectos Susceptibles de Mejora.

Finalmente, como todo buen sistema de evaluación basado en la NGP, el método de monitoreo de indicadores es un componente indispensable, por lo que se agrega en los criterios para el diseño de los PAE, es deseable que se indique el proceso, responsables, tiempos y uso de la información.

3.2.2.2 Formulario de comprobación de relación semántica de objetivos PMD-MIR

El formulario (anexo 5) que aquí se presenta, cubre el aspecto que se trató en el apartado relativo a la jerarquía que deben guardar los objetivos de los diferentes componentes del sistema. Para lo cual pretende buscar relación semántica entre las redacciones de los objetivos de la MIR y los del PMD, para inferir si existe contribución, en la inteligencia de que los programas deben estar enfocados a conseguir los objetivos estratégicos del PMD.

El funcionamiento del instrumento es sencillo, el analista introduce en las casillas FIN y PROPÓSITO los objetivos de la MIR que correspondan a esos niveles, así como los conceptos clave de estas dos redacciones. A continuación, el instrumento busca estos conceptos clave en una tabla adyacente que contiene toda la estructura analítica del PMD y arroja resultados de su búsqueda en la sección inferior. Los resultados de la búsqueda son binarios, es decir; se encuentra o no relación semántica. En el primero de los casos las dos secciones de la columna NUMERAL DEL PMD desplegarán la coincidencia con algún objetivo del PMD, en el segundo de ellos se mostrarán vacías dichas secciones.

Solo restan los datos de llenado de lugar, fecha y responsable del análisis, así como un espacio libre para observaciones particulares.

Este es un instrumento de gabinete destinado a que lo implemente un analista bajo cargo del responsable estratégico del proceso de planeación de gobierno y el momento de proceso en que

debe aplicarse este formato, es el posterior a la presentación de los proyectos de programas que las unidades administrativas hagan como resultado del instrumento que a continuación se detalla.

3.2.2.3 Minuta de acuerdo de programas a evaluarse

Este punto tiene una relevancia totalmente operativa, pero cuenta con un trasfondo teórico que le da importancia a su concepción: el de ayudar a que el proceso evaluativo sea lo más colaborativo posible, que no exista una determinación unilateral de la SPyE ni del CEEM al momento de decidir qué evaluar, sino que la decisión se tome en un ambiente de acuerdo político que si bien sea coordinado por una instancia (en nuestro caso la SPyE) también cuente con el parecer de las unidades que ejecutan las políticas o programas que se evaluarán.

Su llenado, así como su contenido es bastante simple. Primeramente, participan en su elaboración los responsables estratégico y operativo de la evaluación, así como los responsables estratégico y operativo del programa que se evaluará. Los asuntos mínimos a tratarse son los siguientes: En primera instancia una presentación ejecutiva de los antecedentes evaluativos del programa en caso de que los tenga o, en caso contrario, la importancia de comenzar a evaluarlo. A continuación, debe explicarse la propuesta de evaluación enfatizando los beneficios de evaluar dicho programa, así como la utilidad que les dará el ejercicio, acentuando la naturaleza de la evaluación como un proceso de mejora no punitivo. El tercer punto es el de someter a consideración de los ejecutores, la propuesta de evaluación, dejando un espacio de discusión que puede abonar a definir mejor la propuesta de evaluación. El último de los asuntos es el tocante a la designación de un funcionario de la unidad ejecutora que fungirá como enlace de comunicación para el desarrollo de la evaluación. Finalmente, el acuerdo que se debe explicitar es el del listado de programa o programas que se evaluarán, así como el tipo de evaluación que se aplicará.

El momento del sistema conveniente para desarrollar esta actividad es el previo a la emisión y presentación al CEEM del PAE, ya que esta minuta es insumo del mismo y sirve tanto para integrar como para legitimar el mismo.

3.2.2.4 Criterios mínimos para desarrollar términos de referencia de evaluaciones de desempeño

Los términos de referencia son las reglas del juego de la evaluación, son un compilado de intenciones de información, de los momentos y forma en que esperamos obtener esa información. Como se dijo en el Capítulo 1 la evaluación es investigación social aplicada. Bueno, en ese sentido, los TdR son el protocolo de la investigación evaluativa y debe contener por lo menos algunos apartados mínimos, mismos que pasamos a explicar.

Los objetivos deben ser operativos, ya que estos deben abonar a conseguir los objetivos tácticos del sistema. Este nivel de objetivos tiene relación estrecha con el tipo de la evaluación, aunque no es una condición restricta un buen ejemplo de un objetivo general de la evaluación de diseño sería “Evaluar el diseño del programa X”. Los objetivos específicos de la evaluación pueden tener relación con la información concreta que la unidad evaluada espera obtener de la evaluación.

Si las evaluaciones tienen un carácter colaborativo y se trata de ejercicios de investigación aplicada, se debe considerar el radio de acción particular de los destinatarios de la información, para de este modo poder identificar sus necesidades particulares y estar en condiciones de entregarles al final del proceso, específicamente la información que les compete, además claro, de producir el informe final completo de la evaluación. En relación con este punto, se encuentran el calendario y la definición de entregables, el primero de ellos porque se debe organizar la evaluación ligada al ciclo presupuestario para fines de planeación de la acción pública y el segundo porque es recomendable particularizar la integración de los documentos entregables.

El apartado relativo a la metodología guarda estrecha relación con el tipo de evaluación que se planea llevar a cabo, por lo que las evaluaciones de tipo diseño pueden ser más cualitativas y requerir poca investigación de campo, más análisis documental y comparativo de gabinete. Sin embargo, las evaluaciones de resultados y las de impacto suelen ser distintas, y conllevan más trabajo de campo; en ellas se deben priorizar análisis cuantitativos, definiciones de poblaciones, muestras estadísticas y cuestionarios, definiciones de variables (dependientes, independientes y de control), entrevistas a profundidad.

En condiciones ideales, un perfil adecuado del equipo evaluador es un tema de suma relevancia en el ámbito evaluativo, ya que este componente tiene relación directa con la calidad de las recomendaciones que resultarán de la evaluación. La lógica es simple; ¿Quién más que un experto en un tema determinado sería la persona ideal para recomendar mejoras, justamente en el mismo tema? Y tratándose de evaluaciones externas, parece no significar un problema, ya que basta con especificar el perfil profesional del equipo evaluador requerido, mismo que las instancias externas deben solventar dado su interés en participar en la evaluación.

Sin embargo, estas condiciones son difícilmente recuperables en un ámbito municipal en el que los recursos son usualmente escasos y poco diversificados. Por lo que la recomendación, en casos de evaluaciones internas, es que los términos de referencia se diseñen en conjunto con las áreas que están ejecutando el programa e idealmente, con quienes lo diseñaron en primera instancia; con esta inclusión se subsana el hecho de carecer de expertos evaluadores que sean expertos también en el tema evaluado.

Debemos considerar aquí, que el SED que estamos proponiendo está basado en la NGP, por lo que lleva una fuerte relación con la orientación a conseguir resultados tangibles medibles mediante indicadores. Por lo tanto, vale recordar que los programas que se diseñan en la Presidencia

Municipal de Pachuca se rigen por la MML. Asentado esto, se entenderá que los reactivos del cuestionario cuerpo de los TdR tengan una homogeneidad teórica en su redacción, pasemos a revisarlos. De todos los tipos de evaluaciones que consideramos en el Capítulo I de este proyecto, se han rescatado 3 que nos parecen los más acertados para comenzar a implementar un SED:

a) Evaluaciones de diseño

Los reactivos en este tipo de evaluaciones deben revisar por lo menos: la correcta implementación de la MML, lo cual conlleva la correcta determinación de las poblaciones, la correcta definición de un problema público, la correcta derivación de las causas y efectos del problema y su correcta redacción en cuanto a las normas de sintaxis de la MML. Del mismo modo la definición de los indicadores por cada nivel de la estructura analítica del programa presupuestario, en tanto congruencia como estructura. Preguntas relacionadas con los mecanismos institucionales con los que cuenta el programa para buscar el cumplimiento de cada uno de sus objetivos deben ser igualmente consideradas.

Otro de los temas a revisar sería la congruencia de los objetivos del programa evaluado con los objetivos plasmados en el PMD y la forma específica en que los primeros contribuyen a la consecución de los segundos. La congruencia de los proyectos con las facultades de la unidad administrativa que los está implementando.

b) Evaluaciones de resultados

En las evaluaciones de resultados, la investigación debe ser más cuantitativa ya que esta se basa en probar los indicadores de desempeño creados en el MIR del programa e introducir en ellos los valores en las variables que se consideraron para finalmente contrastarlos con las metas propuestas en el diseño del programa. No es un monitoreo, es más exhaustivo que un monitoreo. Pone en un

ambiente controlado los indicadores y verifica el nivel de cumplimiento de cada uno, pero no hace un juicio de valor sobre la validez de la hipótesis que el programa se planteó, como en el caso de las evaluaciones siguientes de impacto, sino que, en términos prácticos, cuantifica las metas alcanzadas, hayan sido acertadas o equivocadas.

c) Evaluaciones de impacto

Como se acaba de mencionar, la evaluación de impacto conlleva la validación o negación de la hipótesis causal del programa que se evalúa. Conlleva también una recuperación de los resultados de los indicadores y del comportamiento de las metas del programa, pero da un paso más, para buscar la afectación causal que hay entre estos resultados y las condiciones, al momento de la evaluación, de la población que recibió los bienes o servicios producidos por el programa.

Para dar sentido a lo anterior, es necesario que el evaluador defina grupos de poblaciones de características similares que le permitan contrastar efectos del programa sobre ellos: unos que recibieron el programa y otros que no lo hicieron. Para tratar de establecer si un cambio en su condición es atribuible causalmente a la implementación del programa.

3.2.2.5 Minuta de acuerdo para la creación de los Términos de Referencia

Este instrumento cumple una función análoga a la del instrumento 3.2.2.2 del presente capítulo; la de desarrollar ejercicios evaluativos de carácter colaborativo, con lo cual se subsane la latencia a considerar a las evaluaciones como ejercicios punitivos y no como oportunidades de mejora. En este sentido, este instrumento sirve para recopilar información que al ejecutor del programa a evaluarse le parece crítica o relevante para recuperar de la evaluación. De modo que el instrumento sirve proporciona al planeador de la evaluación temas específicos en los que la evaluación debe hacer hincapié, sin detrimento de las condiciones generales de cualquier evaluación según su tipo.

Su llenado es bastante sencillo, la primera columna de la página define a los participantes, quienes deberán ser por lo menos los responsables estratégico y operativo del proceso de evaluación, así como los análogos del programa a evaluarse. De quienes se recuperará su nombre y cargo. Los Asuntos a tratarse son una exposición sintética de los antecedentes evaluativos del programa que debe dar paso a una entrevista abierta a los ejecutores sobre cuales son aquellos temas críticos y relevantes sobre los cuales la evaluación necesita recuperar información. Esta particularización de la información dará pie más adelante a definir los actores a quienes hay que diseñarles entregables específicos de la evaluación. En términos claros; a qué actor le interesa información sobre qué aspecto del programa y cuánto del presupuesto del programa se invierte en ese aspecto.

Finalmente se anotan los acuerdos consistentes en incluir la información del punto anterior en el diseño de los TdR.

3.2.2.6 Hoja de resultados para la cuantificación de reactivos

La hoja de resultados que a continuación se presenta, es una herramienta tendiente a facilitar la cuantificación de los reactivos del cuestionario en una evaluación, ofrece una imagen concreta de “*cuanto*” obtuvo un determinado programa en su proceso de evaluación. Por lo tanto, se encuentra basada en el número de reactivos que contenga el cuestionario y en su forma de calificación. Nuestro ejemplo está basado en preguntas cuya respuesta es binaria: Sí y No. Cada respuesta afirmativa vale 1 punto dividido en 4 fracciones que corresponden a 4 criterios de calidad del Sí.

La respuesta negativa ofrece un valor de 0 y en su conjunto todos los valores ofrecen un índice que da cuenta de qué tan bien está diseñado un programa. Como se puede observar, es un documento meramente operativo, por lo tanto, el momento del proceso en que debe implementarse es durante la evaluación de diseño que se haga. Y en su llenado participa algún analista del equipo

evaluador, quien llena los datos de identificación del programa evaluado, las calificaciones de cada reactivo y las notas que considere pertinentes.

Para evitar errores, el instrumento tiene reglas básicas de validación de los valores que se introducen: por ejemplo, solo es posible introducir valores "1" en las celdas habilitadas, en las secciones NO y Sí solo es posible escribir valores en una columna, en la sección ESCALA no es posible introducir más de un valor por fila y la sección VALORACIÓN arroja el resultado aritmético si todas las condiciones se cumplen o un mensaje de error en caso contrario.

Para terminar con este instrumento, mencionar que este se convertirá en uno de los anexos del informe final de la evaluación de que se trate.

3.2.2.7 Hoja rúbrica de evaluación de indicadores

La hoja rúbrica que se presenta a continuación tiene la relevancia de ofrecer una herramienta que ayude a valorar el diseño de todo el conjunto de indicadores de una MIR durante un proceso de evaluación de diseño, los criterios con los que cuenta están fundamentados en lo estipulado por el Consejo Nacional de Armonización Contable (2013) al respecto y arroja un resultado final cuantitativo basado en los siguientes criterios:

- **MONITOREABILIDAD:** Los indicadores deben poder sujetarse a una comprobación independiente, es decir, podrán verificarse por terceros.
- **CLARIDAD:** Los indicadores deben ser tan directos e inequívocos como sea posible; es decir, de fácil interpretación.
- **ADECUACIÓN:** Provee suficientes bases para medir. Un indicador no debería ser ni tan indirecto ni tan abstracto que estimar el desempeño se convierta en una tarea complicada y problemática.

- **CORRELACIÓN OFERTA / DEMANDA:** La meta debe de estar correctamente diseñada. Si su base es la demanda debe existir una variable en la fórmula, de ser la oferta debe existir una constante en la fórmula.
- **EXPRESADO EN FÓRMULA:** Las variables que intervienen en la fórmula deben de ser los adecuados.
- **ADECUADA PERIODICIDAD:** Se refiere al periodo en que se verificarán los resultados obtenidos por indicador, este debe ser consistente con el número de veces, al año, en que se lleva a cabo la actividad.
- **REDACCIÓN DE FORMA POSITIVA:** Que los supuestos de la MIR se encuentren redactados en forma positiva, conforme a la sintaxis recomendada por la MML.
- **LÓGICA VERTICAL:** Que las actividades, componentes, propósito y fin se encuentren escalonadamente relacionados en su redacción.

El analista debe estudiar cada indicador de la MIR y establecer su escala de valoración, para este efecto se considera el color rojo si el criterio es inexistente, amarillo para parcialmente existente y verde para existente. Su funcionamiento y llenado es bastante sencillo, basta con que el analista de la evaluación tecleé en una tabla adyacente el valor R, A, o V por cada indicador según sea el caso y el instrumento muestra los resultados numéricos junto con una gráfica de su evaluación.

El momento de proceso en que se debe aplicar este instrumento está ubicado dentro de la fase Información-Proceso del sistema, dado que es una herramienta tendiente a facilitar el análisis sobre la calidad de los indicadores de una MIR en medio de un ejercicio de evaluación.

3.2.2.8 Criterios mínimos para la elaboración de informes de evaluación

La integración de los informes de evaluación tiene nacimiento en el diseño propio de los TdR de la evaluación de que se trate; ya que, como se mencionó anteriormente, en estos se describen las características técnicas de los entregables de la evaluación.

De modo que, aunque los informes de evaluación deben preverse en los TdR; es imprescindible que contengan los antecedentes del objeto a evaluado y aquí debe cuidarse extender demasiado la longitud del texto, basta que contemple temas como presupuesto del programa, unidad que lo ejecuta, años de operación, principales servicios o bienes que proporciona, así como el cumplimiento que dan a los objetivos de la evaluación plasmada en los TdR.

Un apéndice importante es el del resumen ejecutivo de la evaluación, el cual debe llevar los datos más importantes del párrafo anterior, más un extracto de los principales hallazgos de la evaluación y sus respectivas recomendaciones de mejora.

Un paso más adelante, la estructura propia del informe va depender del tipo de evaluación de que se trate, pero una recomendación genérica es la de incluir los siguientes temas insoslayables: la relación entre el programa evaluado y el PMD, la aplicación general de la MML, el diseño de los indicadores, los procesos, formatos y herramientas tecnológicas con que el ejecutor cuenta para llevar a cabo sus actividades, así como los resultados del programa en cuanto a sus indicadores y respectivas metas.

El informe debe seguir la estructura del cuestionario principal de los TdR, por lo tanto; el grueso del informe debe ser un conjunto de cadenas causales que comiencen con la pregunta planteada en los TdR, seguido del hallazgo que resultó de la aplicación del instrumento en la fase de análisis, al cual se le imprime una valoración que el evaluador hace basado en su experiencia profesional (de ahí que los evaluadores sean expertos en la materia a evaluar) y se cierra con una recomendación de mejora que el evaluador puede recuperar de su propia experiencia o de experiencias documentadas de otros ejercicios análogos. Esta última condición, la de la recomendación, es la única que puede no estar presente en todas las preguntas del cuestionario, ya que puede darse la

situación en que *alguien* esté haciendo *algo* de excelente manera y por lo tanto sea prescindible de mejorarse en ese momento.

Para cada uno de los hallazgos de esta sección, hemos diseñado un sistema de nemónicos que sirva para anclar los hallazgos-valoraciones-recomendaciones aquí vertidos, con los demás instrumentos de seguimiento de ASM que conforman el SED que aquí se presenta, de modo que no sea necesario repetir el texto literalmente en todos los documentos que formen el sistema, con lo cual se contribuya a diseñar documentos más compactos en tamaño, manejables y rastreables. Este nemónico sirve de pista para quien decida rastrear el origen de una implementación determinada o de una decisión originada por la evaluación y sus alcances. El sistema de nemónicos se explica en el siguiente cuadro, en donde la lógica de la nomenclatura con que se codifican tanto hallazgos como recomendaciones se integra de la siguiente manera:

Cuadro 3 Sistema de nemónicos para hallazgos y recomendaciones

Tipo de elemento	Prefijo	Número de pregunta	Naturaleza de la condición
“H” para hallazgos “R” para recomendaciones	“P”	X	“CT” para cuantitativas o “CL” para cualitativas.
Ejemplos			
H	P	9	CL
R	P	16	CT

Fuente: Elaboración propia.

De izquierda a derecha, la primera columna determina si se trata de un hallazgo o una recomendación (H y R, respectivamente). A la derecha se ubica el prefijo P y su referencia numérica en el cuestionario y se finaliza especificando si la condición tratada es Cuantitativa o Cualitativa (CT y CL, respectivamente). De este modo, con el uso del Cuadro 3 deberíamos ser

capaces de recordar que ese nemónico se refiere al Hallazgo de la Pregunta 9 en términos Cualitativos. En el segundo ejemplo encontramos, la Recomendación de la Pregunta 16 en términos Cuantitativos. Este esquema pretende sistematizar la información de texto en bruto, para posteriormente relacionar este elemento con los hitos de inclusión que se presentan en el Programa de Acción de Aspectos Susceptibles de Mejora, sin la necesidad de repetir el texto.

Finalmente recordar, que la integración de los informes final o preliminar y del informe global y los personalizados, dependerá del actor al que vaya destinado.

3.2.2.9 Minuta de acuerdo para la definición de ASM a implementarse

La minuta de acuerdo es un acuerdo de voluntades entre los actores involucrados para definir cuáles de las recomendaciones se implementarán en las acciones de mejora derivadas de la evaluación. Constituye un preámbulo para el uso de la información, es un instrumento político que deriva del informe final y es la oportunidad que tiene el SED para aliviar la tensión que un proceso evaluativo puede generar. Es un instrumento asentado en la fase de Información-Producto del sistema que especifica aquellas recomendaciones del informe que se implementarán durante el proceso de retroalimentación.

Su llenado es similar al par de minutas anteriores; en la sección superior del cuadro se especifican los nombres y cargos de los funcionarios responsables estratégicos y operativos tanto del área evaluadora como de la unidad evaluada. En la sección media se expone una presentación de antecedentes de la evaluación, así como los nemónicos de las recomendaciones resultantes de los informes de evaluación que se pretenden implementar. Y en la sección inferior del documento se acuerdan aquellas recomendaciones que se implementarán, basándose en criterios de oportunidad en el tiempo, capacidad institucional para la implementación y aportación que la recomendación hace a la consecución de los objetivos del programa.

3.2.2.10 Programa de Acción de Aspectos Susceptibles de Mejora

A diferencia de la minuta anterior donde se define el *qué* se va implementar, el PAASMe permite ver el *cómo* implementar una determinada recomendación derivada de un hallazgo de la evaluación. Este instrumento es a la vez Información-Producto en tanto que deriva directamente del informe de evaluación. Pero es también Información-Proceso en tanto que delimita tiempos, responsables, instrumentos de implementación y medios de verificación de la misma. El momento de proceso en que se utiliza este formulario, es el ubicado después del acuerdo que especifica los ASM que habrán de efectuarse.

El llenado del instrumento comienza con el relato circunstanciado sobre el lugar, participantes y asuntos que los ocupan, así como una línea destinada a especificar que los acuerdos ahí plasmados tienen carácter de obligatorio. Posteriormente, de izquierda a derecha, en la sección se azul se trasladan los nemónicos que se crearon para identificar cada una de las recomendaciones del informe de evaluación, un criterio de viabilidad y comentarios de la unidad ejecutora. En la sección naranja, van los datos que sirven para identificar al funcionario responsable de la aplicación, así como la fecha término y la evidencia que generará como resultado de su implementación. A la derecha, en la sección amarilla, van los datos del funcionario que verificará la implementación, así como la fecha término y la evidencia generada. En la extrema derecha, se determina el hito de inclusión en que se implementará esa recomendación particular, esto para identificar qué fase del ciclo presupuestario está siendo afectada por la evaluación y sus resultados.

3.2.2.11 Cédula de verificación de Aspectos Susceptibles de Mejora

Como se mencionó en el apartado anterior, el funcionario verificador de las implementaciones derivadas de una evaluación tiene la obligación de generar evidencia que haga constatar la aplicación de las medidas recomendadas. Para cumplir esta condición, la cédula está dividida en 7

secciones: en la primera de ellas se especifican los datos generales del funcionario verificador y del enlace de la unidad que se evaluó, así como el origen de la verificación que se refiere al documento que mandata dicho ejercicio, en la mayoría de los casos puede ser el instrumento anterior de este Capítulo o, en los casos de evaluaciones externas, algún instrumento similar de orden federal o estatal. En la sección “Tipo de evaluación” se puntea la evaluación que se le aplicó al programa y de la cual derivaron estas actividades. A la derecha de esta se grafica el grado de maduración en términos evaluativos que un programa determinado va experimentando, es un recuento simple y tácito de como se ha ido evaluando el programa a través de los años. Debajo, en la sección de “Productos esperados” se enlistan los productos que se espera obtener de la verificación enlazándolos con cada uno de los nemónicos de que se habló en el apartado 3.2.2.8 Criterios mínimos para la elaboración de informes de evaluación de este Capítulo. A un costado de los productos, se especifica si la evaluación que se verifica fue interna o externa y debajo el año de esta. Finalmente, en la sección “Seguimiento a compromisos” se enlistan los nemónicos que se acordaron en el PAASMe anterior y se verifica el estado en que se encuentra la implementación, pudiendo ser 4: en proceso, finalizada, verificada y no aplicado; a la derecha se especifica si la evidencia que se generó como resultado de la implementación de las recomendaciones corresponde con lo estipulado en al PAASMe correspondiente o si se generó una evidencia distinta.

3.2.2.12 Nota técnica final de implementación de ASM

La nota técnica a la que se hace referencia aquí es un resumen bastante sintético de la Cédula anterior, en esta nota se le presenta al Ejecutivo Municipal y a la alta gerencia del proyecto evaluado, un condensado del total de recomendaciones que se acordaron implementar entre las instancias evaluadora y ejecutora.

3.2.2.13 Cédula de acciones estratégicas recomendadas

Uno de los principales usos finales de la evaluación es que la gerencia de una organización decida con base en ella, de modo que el instrumento final del SED sirve para facilitar el tránsito de la información hacia la toma de decisiones fundamentadas en 3 posibles estadios de decisión: el financiero, que se refiere a las asignaciones presupuestales que el evaluador estima convenientes dados los resultados de un programa, puede ser a la alza o a la baja; el estadio organizacional básicamente implica recomendaciones para modificar la estructura organizacional y los recursos humanos para configurar de mejor manera una unidad de modo que estén en mejores condiciones de alcanzar sus objetivos y el estadio normativo se inserta en la posibilidad de entender, como resultado de una evaluación, que es necesario ampliar o estructurar de mejor manera el radio de acción de una unidad administrativa. El momento de proceso del instrumento es bastante intuitivo, al final del ciclo evaluativo, y aquí termina el trabajo de la entidad evaluadora o coordinadora de la evaluación.

El instrumento se estructura en cinco secciones: la de Datos Generales en la que se detalla el programa evaluado, la instancia que evaluó, los responsables y datos de la evaluación a que se refiere; los Antecedentes evaluativos son un recuento gráfico de cuales evaluaciones se le han aplicado al mismo programa en ejercicios anteriores; la naturaleza de la recomendación es el espacio para tachar a cuál de los estadios mencionados arriba se refiere la recomendación (puede ser más de uno); la descripción de la recomendación es el espacio para detallar qué, específicamente, se está recomendando hacer. Y la última sección se refiere al impacto que cada acción podría significar en términos operativos, organizacionales y financieros.

3.3 Análisis de actores en el diseño y operación del SED.

Este proyecto tiene como característica, en un sentido amplio, ser un juego de interlocución entre diferentes actores, tanto públicos como privados, tanto beneficiarios, como afectados, tanto opositores, como partidarios. En palabras de Subirats; es un “conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados” (Subirats 2008:49) Y considerando que la democracia liberal es justamente un entramado de relaciones e intereses individuales que se enlazan, se mezclan y se conjuntan en un todo social, resulta entonces imprescindible dibujar las líneas generales de los resultados de la participación política en el diseño del presente proyecto, la democracia se fundamenta en la idea del ejercicio individual de la libertad política como elemento concatenante de la acción individual que potencia las capacidades de decisión humana. Es decir; no es posible entender políticas públicas disociadas de la participación horizontal de actores de la sociedad civil, ya sea para apoyar la política o para obstaculizarla o sencillamente para instrumentarla, y más aún, puede ser que participen como actores potenciales quienes aún no movilizan sus recursos e incluso puede ser que no hayan tomado conciencia de las externalidades que una política pública determinada puede ocasionarles.

Partiendo de lo anterior, si a estas ideas añadimos entonces el concepto de horizontalidad de la acción pública, entonces el sentido cobra mayor fuerza, es decir; en un estado liberal la incidencia de la sociedad civil en los asuntos públicos se vuelve un aspecto insoslayable del ejercicio de lo público. La conciliación de lo público *“pasa, fundamentalmente, por el ejercicio de la libertad política”* según nos enseña Juan Manuel Ros (2011:694) al escribir sobre su interpretación de Tocqueville.

De modo que tenemos algunos elementos importantes para entender la forma en que se diseñan políticas públicas, es decir las fuentes de información y motivo de las mismas

3.3.1 ¿Cómo incide el análisis de actores en la construcción del SED?

El asunto a continuación es describir, cómo las nociones de acción, actor, decisión, libertad son susceptibles de incidir en la construcción, implementación, éxito o fracaso de la presente propuesta de SED.

Partiendo desde la perspectiva de los actores en un nivel muy básico, podemos decir que es toda aquella persona individual o colectiva que sea susceptible de actuar frente a la decisión aproximada desde la política pública.

Sin embargo, en una definición más académica Subirats (2008) ofrece una breve descripción de algunas categorías de actores en función de su movilidad. Brinda algunos espacios para poder categorizar estos elementos y explica la naturaleza de sus categorías en función de algunas variables, como son los recursos, la conciencia que tengan del problema o política pública y las externalidades que estos mismos les ocasionen. De modo tal que la intención es tomar de estas categorías, aquellas que mejor se adapten al contexto del proyecto de intervención de que trata este proyecto. Con la finalidad de arrojar luz y fundamento teórico a la propuesta de categorización que más adelante se detallará.

Sin embargo, y sin un afán de repetir, es de considerarse una breve descripción de estas categorías a manera de recordatorio. En este sentido Subirats (2008) define a los actores empíricos, como aquellos especializados en una rama del conocimiento en que se inserta la política pública de que se trate, pudiéndose tratar de actores individuales o colectivos, estos últimos siempre y cuando estos mantengan “homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende o

los objetivos que persigue” la política pública. Por otro lado, actores intencionales son aquellos que movilizan sus recursos conscientemente con la intención de modificar o beneficiarse de alguna circunstancia, sin embargo, no son actores “perfectamente racionales” como advierte Subirats.

Finalmente, Subirats (2008) dibuja la división de actores privados a manera de esquema triangular en el que tenemos, por un lado, a los actores que se constituyen en el grupo-objetivo de la política, es decir aquellos que potenciales sujetos “cuyo comportamiento se define políticamente como la causa del problema”, beneficiarios finales, cuyos beneficios son las externalidades positivas de la política pública y los grupos de terceros, quienes reciben colateralmente externalidades negativas o positivas del problema.

3.3.2 Categorías de actores que participan en el proyecto de intervención.

Para fines de esquematización y presentación de la información, hemos diseñado un par de tablas que agrupan las variables en torno a la naturaleza de nuestros actores, para después pasar a describirlas. Se presentan a continuación:

Cuadro 4 Cuadro de actores públicos.

Actor	Tipo	Recursos	Posición
Miembros del Gabinete	Políticos	Poder político, medios de comunicación	A favor
Directores de área	Grupos objetivo	Disponibilidad de información, autoridad formal.	En contra
Enlaces institucionales	Grupos objetivo	Autoridad formal.	En contra
Funcionarios de nivel operativo	Terceros	Experiencia administrativa	Neutral

Fuente: Elaboración propia con base en Subirats, J. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas, 1ª edición, 63 p.

En el Cuadro 4 lo primero que salta a la vista es la comodidad con la que los Miembros del Gabinete actúan dentro del sistema, ya que ellos son los personajes que cuentan con uno de los recursos más valiosos del escenario: el control político, sin el inconveniente de lidiar con la problemática del “cómo” implementar dicho sistema. Es decir, ellos disponen de la capacidad de ordenar y exigir el cumplimiento y adopción de determinados sistemas de evaluación, pero no de operacionalizarlos en la práctica, sino delegarlos a sus colaboradores, por lo cual mantienen una posición a favor del proyecto.

Lo cual nos lleva al siguiente segmento del cuadro, los directores de área; estos tienen a su alcance el recurso de la disponibilidad de información y la autoridad formal, lo cual los sitúa muy cerca de los secretarios de despacho, sin embargo, ellos tienen la responsabilidad administrativa de hacer cumplir la norma en un nivel que se sitúa entre lo político y lo administrativo. Lo cual acarrea el gran inconveniente de mudar esquemas de pensamiento inerciales hacia esquemas de causalidad para el diseño de programas de gobierno (razón que los convierte en el Grupo-objetivo), motivo por el cual su posición es en contra. En ese mismo tipo de actores se encuentran los Enlaces institucionales, ya que básicamente la Nueva Gerencia Pública tiene como pilar el diseño de programas gubernamentales basados en relaciones de causalidad, utilización de instrumentos de planeación estratégica, gobierno por objetivos y monitoreo de las metas alcanzadas. Circunstancias que implican un radical cambio en la cultura de trabajo dentro de la organización, así como de sus rutinas, procesos y formatos.

Finalmente se encuentran los funcionarios de nivel operativo, que esencialmente se limitan a ejercer órdenes, es decir, a instrumentar las decisiones superiores sin el inconveniente de tener que diseñar los esquemas de pensamiento propios del modelo, sino solo obedecerlos y además sin la responsabilidad administrativa que derivaría de no hacerlo, motivo que los mantiene en una

posición neutral al respecto de la aplicación del sistema de evaluación. Vale la pena hacer mención que estos pueden llegar a ser actores potenciales, ya que para movilizarse es necesario que primero tomen conciencia de su papel dentro del escenario que se presenta.

Cuadro 5 Cuadro de actores privados.

Actor	Tipo	Recursos	Posición
Población del Municipio	Beneficiarios finales	Potencial exigencia del cumplimiento de la Ley y capacidad de organización, medios de presión.	A favor
Universidades	Pro-control	“ <i>Expertise</i> ” Medios de comunicación.	A favor
Profesionistas independientes	Pro-control, beneficiarios potenciales.	“ <i>Expertise</i> ”	Neutral, Potencialmente A favor
Consultoras	Empírico, Terceros.	“ <i>Expertise</i> ”, recursos económicos	Neutral, Potencialmente A favor

Fuente: Elaboración propia con base en Subirats, J. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas, 1a edición, 63 p.

La población del municipio es quien se presenta en primera instancia como el actor que representa a los beneficiarios finales; ya que, teóricamente, los esquemas de evaluación propuestos por la Nueva Gerencia Pública, traen consigo un aumento en los niveles de eficiencia, eficacia y economía del aparato administrativo, lo cual debería redundar en una mejor prestación de servicios públicos y en general en la creación de valor público, razón que mantiene a este segmento potencialmente a favor de la política pública.

Los siguientes dos actores mantienen condiciones similares en torno a la evaluación. Es decir. Ambos son actores pro-control de la política pública, ambos poseen un capital intelectual que podría verse beneficiado con la aplicación de un sistema de evaluación, lo cual los sitúa en una

posición a favor de la misma. Las diferencias estriban en que los primeros pueden poseer acceso a medios de comunicación con mayor facilidad que los segundos; por otro lado, los profesionistas independientes de la administración se mantienen en una situación potencial ya que para que su movilización de materialice es necesario que tomen conciencia de su potencial dentro de la arena política, y con ello, se su potencial oferta de servicios.

Por último, tenemos a las consultoras en la materia, que poseen recursos similares a los anteriores dos actores, pero con la ventaja de poseer, además, recursos económicos que les permitirían en determinado momento, competir en esquemas de licitación para proveer servicios profesionales. Sin embargo, su posición es, de igual forma, potencialmente a favor, ya que estos actores colectivos también precisan del reconocimiento consiente de un nicho de oportunidad en la implementación de un sistema de evaluación.

3.3.3 Triángulo de base

A continuación, se presenta la Figura 14 que representa el análisis de actores desde la perspectiva de Subirats, la intención es ubicarlos espacialmente para después describir sus características.

Figura 14 Triangulo de base de actores del proyecto de intervención.



Fuente: Elaboración propia con base en Subirats, J. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas, 1a edición, 63 p.

En la Figura 4, podemos observar esquemáticamente el conjunto de actores que potencialmente incidirían en el proyecto de intervención. Estos actores serán de gran relevancia para entender la relación de fuerzas que existe dentro de la Presidencia Municipal, en sus unidades administrativas sustantivas y adjetivas, y en general en todo el sistema social que le rodea, considerando que esta es un subsistema expuesto a interacciones sistémicas de otros subsistemas y que a su vez influye en el dinamismo del SED, entonces es necesario para considerar los modos en los que los procesos del SED se llevan a cabo, quién los realiza y qué instrumentos utiliza, los momentos debidos en los que deben efectuarse, los productos que deben arrojar derivado de los hallazgos de la evaluación, así como las formas de retroalimentación que se utilizarán para mejorar los estándares de la organización.,

Cuadro 6 Actores públicos que definen el ambiente normativo y operativo del SED

Actor	Instrumentos	Capacidad de decisión
Presidente Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • La estrategia general de evaluación • Programa Anual de Evaluación • Cédula de acciones estratégicas recomendadas 	Alta
Miembros del Gabinete	<ul style="list-style-type: none"> • La estrategia general de evaluación 	Media
Secretaría de Planeación y Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios mínimos para desarrollar los Programas Anuales de Evaluación • Formulario de comprobación de relación semántica de objetivos PMD-MIR • Minuta de acuerdo para la creación de los Términos de Referencia • Hoja de resultados para la cuantificación de reactivos de las evaluaciones • Hoja rúbrica de evaluación de indicadores • Programa de Acción de Aspectos Susceptibles de Mejora • Cédula de verificación de Aspectos Susceptibles de Mejora • Nota técnica final de implementación de ASM 	Media-Alta

Directores de área	<ul style="list-style-type: none"> • Cédula de acciones estratégicas recomendadas • Minuta de acuerdo para la creación de los Términos de Referencia • Minuta de acuerdo para la definición de ASM a implementarse • Programa de Acción de Aspectos Susceptibles de Mejora 	Baja-Media
---------------------------	--	------------

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que hemos entendido la interacción que existe entre los actores del SED, los recursos con los que cuenta y sus oportunidades de acción, consideramos de suma importancia definir qué instrumentos están a disposición de cada uno de ellos. Esta es la razón del Cuadro 6, en él se puede observar que, como es de esperarse en un ambiente organizacional vertical, el Ejecutivo Municipal tiene la mayor capacidad de decisión, ya que, aun cuando dispone de pocos instrumentos, los 3 con que cuenta son estratégicos sin los cuales no es posible entender el SED. Debajo de él, se encuentran los miembros del gabinete, quienes tienen una capacidad de decisión media derivada de su facultad para aprobar la EGE. Por debajo, solamente en el cuadro, se encuentra la SPyE, quien naturalmente dispone del mayor número de instrumentos de evaluación en virtud de ser la instancia coordinadora del sistema, a su capacidad operativa instrumental es necesario añadirle la capacidad de proyectar la modificación del sistema mismo, razones que le confieren una capacidad de decisión media-alta. En el último peldaño, se encuentran las unidades evaluadas que, si bien no tienen un gran número de instrumentos a su disposición, si cuentan con una influencia baja tendiente a media, debido a que el SED se perfila como participativo y colaborativo, en el que la opinión de ellos para incluir tal o cual recomendación tiene un peso específico muy importante.

MATRIZ DE MARCO LÓGICO DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN

El siguiente apartado es el relativo a la matriz de marco lógico que se diseñó para el presente proyecto de intervención. A manera de plan general de trabajo, ya que su implementación final está sujeta a condiciones de juego político. Sin embargo, se considera prudente contar con un guion del desarrollo del proyecto de intervención.

Cuadro 7 Matriz de marco lógico del proyecto de intervención.

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Fin: El Municipio de Pachuca de Soto cuenta con un SED que le permite medir el grado de cumplimiento de sus metas y el impacto que estas generan en la población.	Índice de cumplimiento de objetivos estratégicos de gobierno.	Informes de Gobierno.	Que exista voluntad política del tomador de decisiones para considerar el SED
Propósito: Los tomadores de decisiones públicas consultan la información del desempeño de sus políticas públicas para decidir sobre la aplicación de recursos con base en la Planeación Municipal.	Porcentaje de programas presupuestarios diseñados bajo la MML.	Presupuestos Basados en Resultados	Que los cambios introducidos se concreten a nivel de reglamento, para favorecer su observancia.
Componente: SED creado.	Porcentaje de actividades concluidas.	Informe Parcial.	Que el Municipio proporcione los insumos necesarios.
Actividad 1: Organizar un Sistema de Flujo de Información.	Tasa de variación de unidades administrativas que alimentan el sistema.	Informe de avance.	Que el Municipio suministre el contenido documental necesario para organizar el sistema.
Actividad 2: Crear e instrumentos de Evaluación.	Tasa de variación de instrumentos municipales de evaluación.	Informe de avance, Pues, Acuerdo de cooperación.	Que la unidad evaluadora siga en funcionamiento y acuerde aplicar los instrumentos.
Actividad 3: Diseñar Manuales de aplicación de evaluaciones.	Porcentaje de manuales diseñados.	Informe de avance, Cronograma.	Que el Municipio suministre el contenido

Actividad 4: Capacitar al personal directivo sobre el tema de la evaluación.	Porcentaje de capacitaciones impartidas.	Informes de avance, Bitácora de registro, Memoria fotográfica.	documental necesario para diseñar el Manual. Que el Municipio destine los recursos mínimos para organizar las capacitaciones.
--	--	--	---

Fuente. Elaboración propia.

Al momento de la elaboración de este proyecto de intervención, las actividades planteadas en el cuadro de arriba eran las mínimas necesarias para que el proyecto tomara forma, en este sentido, al momento de la presentación de este proyecto de intervención, muchas de ellas ya se habrán concluido. Como ejemplo de ello, en la SPyE se ha propuesto una modificación al Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal para fortalecer las facultades de evaluación y armonizarlas con la estructura orgánica propuesta ya antes de la propuesta estas facultades le pertenecían a la Secretaría de la Contraloría y Transparencia.

El año pasado, 2017, como resultado de este proyecto se aplicaron dos evaluaciones de diseño a los programas Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa y a Programa Pachuca en Bici, informes que se pueden consultar en la fracción XL del portal de transparencia municipal.

Además, 2018 es el segundo año en que se publica un PAE de manera oficial en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, y este año se aprobó la creación del Comité Estratégico de Evaluación Municipal, instancia que aprobó la Estrategia General de Evaluación Municipal y los Lineamientos Generales de Evaluación Municipal. En este rubro, también en 2018 es el primer año en que se contratarán evaluaciones de consistencia y resultados a dos fondos federales: el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal y al Fondo para el Fortalecimiento Municipal. Por último, las capacitaciones a los Enlaces PbR de las unidades administrativas y al personal directivo han sido materia constante de trabajo y comienzan a dar buenos resultados.

CONSIDERACIONES FINALES

El Municipio, como organización política, debe considerar seriamente las cuestiones que plantean la Nueva Gerencia Pública y la Gestión para Resultados, no solo como un mandato constitucional, ni como una moda pasajera, ni siquiera como una imposición sistémica de alguna organización internacional. Si no que debe considerarlas por los beneficios objetivos que derivan de la correcta aplicación de este paradigma de la administración pública.

El Municipio debe pasar de gastar y presupuestar inercialmente a hacerlo con proyección y rumbo estratégico, basado en planes y programas, pero midiendo el resultado de su actuación y el impacto que su acción genera en la población. Se trata de incluir un poco más de razón basado en un sistema. No inmutable pero firme, que se adapte a la demanda social pero que mantenga un rumbo preestablecido. Y que si bien, no disponga de la verdad absoluta en cuanto a la definición de algo como problema público con sus correspondientes relaciones causales, sí tenga la batuta de las maneras en las cuales se puede intervenir dicha situación, o de que por lo menos lo intenta.

Los municipios se encuentran ante una gran oportunidad para desarrollar esquemas gerenciales que además de proveer una manera diferente y menos discrecional de operacionalizar los recursos públicos, les permitan generar información de inteligencia para una toma racional de las decisiones. Pero también se encuentran ante la incapacidad de desarrollar y operacionalizar los conceptos, técnicas y herramientas que la NGP trae consigo. Por lo que se hace necesario que cuenten con las herramientas conceptuales y teóricas necesarias para implementar exitosamente todo el contenido del que habla el presente proyecto de intervención.

A primera vista se podría pensar que el SED que aquí se presenta, reduce la esencia multidisciplinar de la evaluación al simple llenado de un conjunto de formatos, se podría aducir que este SED restringe las enormes posibilidades metodológicas con las que cuenta la

investigación social para mejorar la administración pública y que soslaya el talento humano del investigador al circunscribirlo a requisitar un par de formatos.

Pero la realidad no podría ser más diferente de ese planteamiento, lo que el SED intenta es: homogenizar la presentación de la información en las diferentes etapas del proceso evaluativo, lo que se busca es sistematizar el proceso general de *cómo* se evalúa, sin echar de menos el talento y el conocimiento humano en la materia. Por ejemplo, sigue siendo importante el conocimiento que el analista de una evaluación tenga sobre esta para poder identificar si un indicador es claro, monitoreable y adecuado para establecerlo en la Rúbrica de evaluación de indicadores; del mismo modo en que es importante saber determinar la diferencia entre objetivos estratégicos, tácticos y operativos, para poder elaborar una EGE o un PAE y por supuesto la preponderancia de la preparación profesional sigue vigente en la elaboración de los TdR y de las recomendaciones del evaluador interno. Pero talvez el elemento más representativo del talento humano implícito en el SED se encuentra en las diferentes minutas que se presentaron, ya que ellas concretizan, no sustituyen, un elemento exclusivamente humano: la negociación y el acuerdo para construir un SED participativo y colaborativo. Lo que se argumenta aquí es, que el elemento sensible humano sigue impregnando todos los instrumentos de SED, el cual intenta, modestamente, facilitar la práctica evaluativa en su conjunto para el municipio.

Para concretar lo anterior, humanizar el SED, la teoría y datos revisados durante la redacción de este proyecto fue de importancia vital, primero porque estableció un criterio mucho más amplio de lo que la evaluación significa, en tanto valoración e investigación, este criterio va más allá de los términos de referencia que emite tal o cual entidad de gobierno y entendimos que incluso va más allá de lo que la NGP admite dentro de su alcance conceptual, y llega al sentido de convertirse en un elemento de aprendizaje y desarrollo organizacional. Desde el principio supimos que el

gobierno no tiene todas las cartas, pero no veíamos que la evaluación era una de esas cartas presente en muchas manos, esta realidad fue aclarada en Subirats y su análisis de actores, por ejemplo.

Las investigaciones de Bustelo y Cardozo en materia de evaluación, en las cuales van inscritas investigaciones previas y fundacionales de la evaluación (Stufflebeam y Skinfield por ejemplo) fueron decisivas para concretizar nuestra definición de evaluación. Del mismo modo, la disertación eastoniana sobre lo que es un sistema intrasocietal y sus componentes fundamentales fue categórica para darle una estructura conceptual importante al SED aquí diseñado. En este mismo orden de ideas, las categorías elementales sobre los SED que David Arellano propone en la obra revisada, significaron un reto epistemológico al momento de buscar conciliarlos con los elementos de la teoría sistémica de Easton, sin embargo, cuidando no caer en paralelismos absurdos, creemos haber encontrado una decente yuxtaposición entre estos dos autores. Elegimos de Easton la estructura fundamental y seleccionamos de Arellano los elementos tácticos primordiales sobre los que desarrollamos la batería de instrumentos con que finaliza este proyecto.

Desde el gobierno, nuestra esperanza es que el SED contribuya a generar mejores prácticas de gobierno a través de poco de racionalidad en la toma de decisiones; un ambiente de objetividad al planear la acción pública y un ápice de mesura al momento de aceptar nuestras deficiencias, así como nuestros aciertos. Del lado de la ciudadanía, la intención del SED es facilitar el rastreo de una decisión, (presupuestal, organizacional u operativa) o seguir el proceso de maduración de un programa para contrastarlo con el valor público pretendido y tener información suficiente para formar un juicio objetivo sobre el desempeño del gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Gault, D, Lepore, W, Zamudio, E y Blanco, F. (2012), *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas: ¿Cómo construirlos efectivamente?* México, DF, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012.
- Barzelay, M. (2001). *La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)*. Revista Del CLAD Reforma Y Democracia. No. 19 (Feb. 2001). Caracas., 19(19), 1–35. Recuperado de <http://ensocima.com.ar/> (35 Pág.)
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Naciones Unidas. <https://doi.org/ISBN: 92-1-322800-7>
- Bustelo Ruesta, M. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*. Universidad Complutense de Madrid.
- Cardozo Brum, M. I. (2006). Evaluación de políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México. Recuperado de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/eval_pol_prog_pub.pdf
- Cardozo Brum, M. I. (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación calidad y utilización de sus resultados* (Primera ed). México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Consejo Nacional de Armonización Contable. (2013). *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, 9–12.
- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México D.F., 29 de enero de 2016.
- Easton, D. (2012). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores (3ª ed.), México D.F.
- García L., R., & García M., M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>
- García, I. (2007). *La Nueva Gerencia Pública: evolución y tendencias. Presupuesto Y Gasto Público*, 47, 37–64. Instituto de Estudios Fiscales.

Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* Public Administration., 69(1), 3–19. Royal Institute of Public Administration.

Keith, Mackay.; (2006) *Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público*. DCE Serie de documentos de trabajo No. 15. Banco Mundial.

McCombs, M; Valenzuela, S; (2007). *The Agenda-Setting Theory*. Cuadernos de Información, () 44-50. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=97120369004>

Moore, Mark H.; (2006). *Creando valor público a través de asociaciones público-privadas*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, febrero-Sin mes, 1-22.

OCDE. (2012). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. Libro de consulta, 184.

OECD. (2010). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, 38. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

Ramos, J. M., Sosa, J., & Acosta, F. (2011). *La evaluación de las políticas públicas en México* (Primera). México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública A. C.

Ros Cherta, J. M. (2011). *Individuo y ciudadano: La cuestión del sujeto en La democracia en América de A. de Tocqueville*. Arbor, 187(750), 691–704. Recuperado de <https://doi.org/10.3989/arbor.2011.750n4004>

Stufflebeam, D., & S. A. J. (1985). *Systematic evaluation*. (G. F. Madaus & D. L. Stufflebeam, Eds.) (Tercera ed). Boston: Kluwer·NIJhoff Publishing.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. (Ariel, Ed.) (Primera). Barcelona: Book Print Digital.

REFERENCIAS

Organigrama de la Presidencia Municipal de Pachuca

http://201.175.20.240/PortalWebN/gabinete/planeacion/estructura/organigrama_spe.pdf

Base de datos de evaluaciones realizadas Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social

<http://www.Coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeResultados.aspx>

Base de datos de evaluaciones realizadas Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<https://datos.gob.mx/busca/dataset/evaluaciones/resource/e57a6fb1-be4a-4108-8054-2dfb009b57c6>