



Universidad Autónoma del Estado Hidalgo

Instituto de Ciencia Sociales y Humanidades

**Área Académica de Ciencias Políticas y Administración
Pública**

Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública

Título de Tesis

“Organización, gestión y análisis del Sistema de Evaluación del Estado de Hidalgo, 2014-
2018”

Tesis que para obtener el grado de Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública

Presenta

Oliver Hernández García

Directora

Dra. Talina Merit Olvera Mejía

Pachuca de Soto, Hidalgo, Marzo 2019

Agradecimientos

En la vida existen hechos y personas que cambian nuestra forma de pensar y actuar, pero solo algunas logran cambiarlo para convertirnos en mejores personas. Es por ello que esta tesis ésta dedicada principalmente:

A Dios

Quien es mi fortaleza, principio y fin, por poner a las personas correctas para concluir este proyecto.

A mi familia

Principalmente a mis padres, por brindarme todo el apoyo, que nunca me dejaron solo, por ser mi motivación y ganas de superarme, por siempre creer en mí. A mi hermano por todas las aventuras que hemos tenido desde pequeños.

A mis amigos

Por todo el apoyo brindado en especial a mis amigos: Jairo, Miguel, Mario, Jonathan, Rodrigo, Aldair, Saúl, Oscar, Tatto, Rodolfo Jair, Diego, David, Eduardo, Fernando, Roberto, Griselda, Alicia, Alondra, Jacky, Ilse, Arely, Sayra, Marisol, Mireya, Fernanda, Paola, Pbro. Luis Ángel, Adolfo, José Luis, Juan Carlos, Pedro, Paco, Martin, David, Kenedy, Jorge, Joel, por todos los consejos y momentos que hemos compartido a lo largo de la vida.

A mis profesores

Mis sinceros agradecimientos siempre, por su compromiso y guía incondicional para que este trabajo se realizara al Dr. Israel Cruz Badillo, Dr. Bernabe Lugo Neria, Dr. Edgar Manuel Castillo Flores, Dra. Berenice Alfaro Ponce, Mtro. Miguel Ángel Cervantes, Mtro. Marcos Bernal Ramírez y en especial a la Dra. Talina Merit Olvera Mejía por todo su apoyo y conocimiento incondicional para este proyecto.

Índice

Capítulo 1.....	18
Evaluación de políticas públicas: principios y enfoque teórico.....	18
1.1 La evaluación dentro del enfoque de las políticas públicas.....	18
1.1.1 Análisis de las políticas públicas.....	19
1.1.2 Concepto de la evaluación.....	23
1.1.3 La evaluación: como herramienta fundamental en las políticas públicas.....	25
1.1.4 Evaluación de políticas públicas vs evaluación de programas.....	27
1.2 La evaluación en la Nueva Gestión Pública.....	29
1.2.1 Toma de decisiones basada en la evidencia.....	31
1.2.2 Gestión basada en resultados como principio de la evaluación.....	32
1.2.3 El papel de la evaluación dentro de la Nueva Gestión pública.....	35
1.2.4 Características principales de la evaluación.....	36
1.2.5 Evaluación del desempeño.....	37
1.3 Aspectos relevantes en la evaluación de programas y políticas públicas.....	39
1.3.1 Nivel del proceso evolutivo de la evaluación.....	40
Hallazgos.....	40
Interpretaciones.....	40
Juicios de valor.....	40
Recomendaciones.....	41
1.3.2 Tipología de la evaluación.....	41
1.3.3 Enfoques clásicos vs alternativos para el siglo XXI.....	43
1.3.4 Métodos y técnicas para evaluar.....	47
Universo de estudio.....	47
Unidades de análisis.....	48
Hipótesis.....	48
El diseño muestral.....	48
La selección de la muestra.....	48
El plan de análisis.....	48
El contexto y formas de presentar la información.....	49
Instrumentos de recolección de información.....	49
Las formas y pasos del procesamiento.....	49

Las técnicas de análisis	50
1.3.5 Proceso de la evaluación	50
1.3.6 Usos de la evaluación.....	56
Capítulo 2.....	57
Sistemas de evaluación: Experiencias Internacionales y Nacionales.....	57
2.1 Objetivos del sistema de evaluación	57
2.1.1 Definición de sistema de evaluación.....	58
2.1.2 Elementos de los sistemas de evaluación	59
2.1.3 Diferencia entre monitoreo y evaluación.....	65
2.1.4 Sistema de Monitoreo y Evaluación.....	66
2.1.4 Sistema de evaluación y desempeño.....	68
2.2 Experiencias internacionales	70
2.2.1 Inglaterra (Best value, libro verde y magenta).....	70
2.2.2 Colombia (SINERGIA).....	71
2.2.3 Chile.....	73
2.3 Introducción de la evaluación en México	75
2.3.1 Antecedentes de la evaluación	76
2.3.2 Institucionalización de la evaluación	77
2.3.3 CONEVAL como organismo encargado de la dirección de la evaluación	79
2.3.4 Finalidad de la evaluación	82
2.4 Experiencias Nacionales	83
2.4.1 Jalisco (Evalúa Jalisco)	83
2.4.2 Ciudad de México (Evalúa CDMX).....	85
2.4.3 Yucatán (Evalúa Yucatán)	89
Capítulo 3.....	91
La evaluación de las políticas públicas en Hidalgo: Fundamentos, importancia, clasificación y análisis	91
3.1 Antecedentes de la evaluación en Hidalgo	91
3.2 Institucionalización de la evaluación en Hidalgo.....	92
3.3 Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño en el Estado de Hidalgo (SEED).....	99
3.3.1 Objetivo de la evaluación dentro del Sistema del Desempeño	103
3.3.2 Estructura Orgánica a disposición de la evaluación del desempeño	106

3.3.3 Funciones de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño	107
3.3.4 Proceso de la evaluación	109
3.4 Sistema de Monitoreo y Evaluación en Hidalgo (SEMED)	110
3.4.1 Estructura Orgánica a disposición de la evaluación	113
3.4.2 Funciones de la Unidad de Planeación y Prospectiva	114
3.4.3 Funciones de la Coordinación General de la Evaluación Estratégica	116
3.4.4 Proceso de la evaluación (tablero estratégico de control de indicadores)	118
3.5 Análisis del Sistema de Evaluación del Estado de Hidalgo	120
3.5.1 Fortalezas	125
3.5.2 Retos	126
Conclusiones	128
Referencias Consultadas.....	133

Resumen

La evaluación es una herramienta que permite a las administraciones públicas verificar el ejercicio correcto de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos y mejorar las políticas y programas sociales, por lo cual es necesario contar con un sistema de evaluación en las entidades. El Sistema Estatal de Evaluación del Estado de Hidalgo ha sido creado para mejorar la eficiencia y eficacia de los programas sociales que son financiados con erario público, y ser una herramienta de transparencia y rendición de cuentas. Esta tesis aborda la estructura del Sistema de Evaluación del Estado de Hidalgo enfocado a el desempeño y el monitoreo de las políticas y programas públicos. El objetivo es analizar, la función y relevancia de la evaluación de políticas y programas públicos, para identificar los elementos que limitan y/o favorecen el desarrollo del sistema en el estado de Hidalgo, emitiendo sugerencias para mejorar su desempeño y cumplir con el fin para el cual ha sido creado.

Abstract

The evaluation is a tool that allows the administrations, at the same time, the fulfillment of the objectives, the improvement of the policies and the social programs, for what is necessary to count on an evaluation system in the entities. The State Evaluation System of the State of Hidalgo is an instrument of public order that allows improving the efficiency and effectiveness of social programs. This thesis addresses the structure of the Evaluation System of the State of Hidalgo focused on two systems, mainly: performance and monitoring. The objective is to analyze, in the theoretical sense, the function and importance of the evaluation of public policies and programs, in addition to identifying the elements that limit and favor the development of the systems in the state of Hidalgo, issuing suggestions to improve their performance and fulfill the purpose for which they were created.

Introducción

El diseño e implementación de políticas públicas en México busca solucionar los principales problemas sociales que afectan a la población. Sin embargo, los resultados de las acciones de gobierno no son siempre los esperados, entre otras cosas, debido a una ausencia de diagnósticos que sustenten el problema a resolver o una incorrecta puesta en marcha del programa. Durante la última década, alcanzar los resultados planteados en los planes de desarrollo se ha convertido en un reto para los gobiernos. En este sentido, no existían mecanismos de medición y monitoreo que permitieran verificar el avance y cumplimiento de los objetivos. Aunado a lo anterior, se suma la demanda del ejercicio correcto de los recursos que se han implementado para llevarlas a cabo, además de la generación de valor público por parte de los programas.

Una herramienta que permite verificar el logro de los resultados y el uso correcto del recurso es la evaluación. La evaluación fortalece y enriquece la toma de decisiones públicas, al tiempo que las transparenta, las hace públicas y accesibles a la ciudadanía en general¹ con el propósito de despertar en ellos la inquietud necesaria para favorecer la rendición de cuentas (Contraloría Ciudadana, 2007). La evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, 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 (Cardozo, 2009). La evaluación de políticas públicas es un mecanismo que les permite a los gobiernos valorar y mejorar la toma de decisiones en las acciones públicas, además tiene la función de realizar las correcciones necesarias para mejorar el diseño e implementación de los programas públicos con el propósito de lograr los objetivos y resultados esperados.

A la evaluación la podemos ubicar dentro de dos principales enfoques de la administración pública: las políticas públicas y la gestión por resultados. La evaluación se

¹Lineamientos Generales para La Evaluación, Capítulo VII, apartado Vigésimo Sexto, 2007.

percibe dentro del proceso de las políticas públicas siendo la última etapa, la cual se encarga de valorar los resultados obtenidos con el fin de emitir recomendaciones que permitan mejorar su funcionamiento y retroalimentar el proceso de toma de decisiones.

El enfoque de gestión por resultados permite gestionar y evaluar el desempeño de las instituciones públicas con relación a la ejecución de las políticas y programas públicos. El objetivo principal es justificar el presupuesto que se les otorga con el fin de alcanzar los objetivos planteados, marcando un parámetro para poder aumentar o disminuir el presupuesto de acuerdo a los resultados obtenidos. Esto permite evitar gastos innecesarios y poder destinarlos donde realmente puedan aprovecharse y cumplir con las demandas sociales. La gestión por resultados es una combinación de sistemas, valores y procedimientos para lograr más y mejores resultados, con igual o menor cantidad de recursos.

A diferencia del sistema burocrático donde los procedimientos rígidos, la centralización de decisiones y la conformidad con la norma determinan el éxito, la gestión por resultados busca que las organizaciones logren los objetivos y resultados deseados, por lo que les otorga mayor flexibilidad para gestionar sus recursos a cambio de una transparencia en las operaciones y decisiones, además de un monitoreo estricto de los resultados alcanzados.

En años recientes, una gran cantidad de países han desarrollado una cultura evaluativa, han hecho importantes esfuerzos por consolidar un sistema profesional e institucional de evaluación con el objetivo de que éstas contribuyan a la mejora de los programas sociales y se cumpla con la rendición de cuentas mediante el uso de sus resultados. Entre los países destacan los pioneros como Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Canadá y algunos países de Latinoamérica como Colombia, Costa Rica, y Chile (Cardozo, 2015)

Inglaterra ha implementado un sistema de evaluación que le permite planificar y desarrollar un presupuesto por resultados (Best Value), esta combina el enfoque racional-objetivo de la evaluación de resultados e impactos con el argumentativo subjetivo dirigido al aprendizaje organizacional (Olvera, 2015). La evaluación se debe fundamentar a través

de la investigación rigurosa que permita ampliar el panorama para la toma de decisiones, lo que se conoce como toma de decisiones basada en la evidencia.

Colombia crea el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos (SiSeP), enfocado a los programas financiados por el Banco Mundial (BM) y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, es hasta 1994 cuando implementa el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia) donde, entre sus principales objetivos, está el darle un giro a la cultura de la administración pública y cumplir con una de las finalidades de la evaluación: la rendición de cuentas.

Otro caso que resalta es Chile con el Sistema de Evaluación de Control Gubernamental (SECG), dependiente a la Dirección de Presupuestos (Dipres). Este Sistema tiene por objetivo diseñar e implementar procesos de planificación y sistemas de información para la gestión que permitan a la Institución disponer de la información necesaria para apoyar la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados de la provisión de sus bienes y servicios, y rendir cuentas de su gestión institucional.

En México generalmente los resultados de los programas públicos son un reflejo de las decisiones permeadas por intereses personales. La evaluación es una herramienta que pretende racionalizar esta toma de decisiones por parte de los gobernantes con el propósito de mejorar las políticas y programas públicos, y por ende optimizar calidad de vida de la población. Fue a partir de 2004, con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que se dieron las primeras acciones para la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación². Entre ellas destaca la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que comienza operaciones en 2006 y una instancia con autonomía técnica y de gestión, tiene la atribución de medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social.

² Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación pretenden que las acciones, programas y políticas de desarrollo social se orienten al logro de resultados y garanticen tanto la transparencia como la rendición de cuentas en todo momento. Proponen brindar información para mejorar los programas y la toma de decisiones a nivel gerencial, incrementar el aprendizaje institucional y fortalecer tanto la transparencia como la rendición de cuentas. (CONEVAL, 2015).

En este mismo año, con la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LGPRH), se crean y especifican las bases para operar el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. El SED tiene como objetivo de acuerdo a la emisión de los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal en 2007 que se unificara el ejercicio de la evaluación en las dependencias federales. Con todo ello, se definieron los objetivos del Sistema de Monitoreo y Evaluación, dando muestra del avance hacia una cultura de la evaluación orientada a resultados.

En febrero de 2014 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de evaluación de las políticas públicas. Se agregó el apartado C al artículo 26, para crear el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como un Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Actualmente, el CONEVAL sigue siendo un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía técnica y de gestión, se espera que el legislativo le brinde autonomía presupuestal y sectorial.

Planteamiento del problema

A partir de que la evaluación queda instaurada a nivel federal, las entidades federativas se ven obligadas a incluir dentro de sus planes de desarrollo ejes que impliquen la evaluación a políticas públicas y programas sociales. Esto debe estar asentado en las constituciones de cada estado. Evidencia de ello son el diseño e implementación de sistemas de evaluación, entre los que destacan Jalisco, Ciudad de México y Yucatán. El sistema de evaluación del estado Jalisco, denominado “Evalúa Jalisco”, es un organismo consultivo que orienta al gobierno en la implementación de la estrategia de evaluación. Uno de sus principales objetivos es mejorar la eficiencia de los programas y políticas públicas implementadas por las distintas dependencias y entidades del Ejecutivo, a partir de la generación de evidencia que facilite la toma de decisiones. La Ciudad de México cuenta con el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social “Evalúa CDMX”. Es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaria de Desarrollo Social que tiene a su cargo la

evaluación externa de la política social de la administración y de los programas sociales que ésta ejecuta. Yucatán “Evalúa Yucatán” tiene un avance significativo, su sistema brinda la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las Políticas Públicas, programas presupuestarios e instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

En Hidalgo fue a partir del 2014 que se crea un sistema de evaluación enfocado en desempeño. En el se establece que la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, se lleva a cabo con base en el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, el cual es obligatorio para los ejecutores de gasto y tiene como propósito, realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento (Lineamientos Específicos de Evaluación de Desempeño, 2014). También se menciona que los recursos económicos de que disponga el Gobierno del Estado y la Administración Pública Paraestatal, y a fin de percibir el resultado del ejercicio de los mismos, éstos serán evaluados por la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, 2016).

El Sistema de Monitoreo y Evaluación (SMyEH) del estado de Hidalgo surge a partir del 2014, cuando se firma el convenio con el Banco interamericano y Banco Mundial. Dentro del SMyEH fue a partir del 2016 con la creación de la Unidad de Planeación y Prospectiva como encargada de realizar los planes anuales de evaluación y las evaluaciones correspondientes a los programas que han establecido.

Se extingue la Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano y se constituye la Unidad de Planeación y Prospectiva. Es una dependencia del Poder Ejecutivo del estado de Hidalgo que constituyen la Administración Pública central del estado, por lo cual es equivalente a una secretaria de gobernación, con funciones que determinarán lineamientos para la generación y evaluación de políticas públicas, bajo metodologías cuya aplicación garanticen que todo programa, proyecto o acción del gobierno ataque la raíz de problemas públicos.

La creación de sistemas de monitoreo y evaluación, así como de evaluación del desempeño hacen necesaria, entre otras cosas la reforma de marcos jurídicos, la creación de

instituciones que cumplan con funciones evaluativas, procesos de gestión de la evaluación del estado de Hidalgo. Por cual ahora que Hidalgo ha comenzado con el proceso de institucionalización de la evaluación, cabe preguntarse si el estado cuenta con las condiciones y capacidades institucionales que permitan la plena implementación y cumplimiento de los objetivos de dicho sistema.

A partir de lo anterior, surge la pregunta sobre ¿Cómo está estructurado el Sistema de Evaluación en Hidalgo? ¿Cuáles son los elementos que fortalecen y/o limitan la adecuada evaluación de las políticas públicas?

En esta tesis entendemos por evaluación al proceso sistemático y ordenado que permite verificar si las acciones realizadas logran los resultados y efectos deseados por las políticas y programas públicos, con el principal propósito de identificar las fortalezas y debilidades en su diseño e implementación para emitir juicios de valor y recomendaciones que permiten mejorarlas. Se concibe por Sistema de Evaluación al conjunto de elementos, normas y procedimientos que regulan la función evaluativa de la implementación de las políticas públicas, donde los resultados son el principal objetivo.

Objetivo general

Analizar el diseño y estructura del Sistema Estatal de Evaluación en Hidalgo a través del estudio de la teoría de evaluación.

Objetivos específicos

- Analizar la teoría sobre evaluación y sistemas de evaluación.
- Estudiar experiencias internacionales y nacionales relevantes en la implementación de sistemas de evaluación.
- Analizar la institucionalización de la evaluación en el estado de Hidalgo a través de las modificaciones al marco normativo y organizativo que regula dicho proceso, así como de las áreas creadas para implantarlo.
- Identificar los elementos que fortalecen y/o limitan la adecuada implementación del sistema de evaluación estatal para emitir recomendaciones que permitan mejorarlo.

Supuestos de la investigación

Entre los elementos que fortalecen la adecuada implementación del sistema de evaluación en Hidalgo se encuentran:

- **Proceso de la evaluación:** Se coordinan las acciones relacionadas con la formulación de la evaluación y su concreción en la ejecución de las evaluaciones.
- **Programación:** Se enlaza con la etapa de planeación, dentro del sistema de evaluación se destinan las actividades, funciones y tiempo para llevarse a cabo las evaluaciones, dentro de ella se incorpora la información proporcionada por las dependencias y entidades en la etapa de planeación, principalmente al nivel de unidad responsable, este elemento es de suma importancia y en el sistema de evaluación esta cimentado.
- **Voluntad política del ejecutivo:** Institucionalizar modelos de eficiencia y eficacia basados en resultados por iniciativa del poder ejecutivo, es decir intervenciones públicas de mayor calidad, dentro del sistema con la evaluación se contribuye a minimizar los efectos de las actitudes patrimonialistas frente a la información.
- **Institucionalización:** Hidalgo cuenta con un sistema de evaluación institucionalizado, donde se encuentran las reformas, leyes, reglamentos y manuales que se debe de seguir durante el proceso de la evaluación,

Entre los elementos que limitan la adecuada implementación del sistema de evaluación en Hidalgo podemos mencionar:

- **Cultura organizacional:** Cambios que requiere la implementación de sistemas de evaluación implica cambios en rutinas organizacionales, formas de trabajo de los servidores públicos lo que genera renuencias y retrasos en implementación de dichos sistemas.
- **Transparencia y acceso a la información:** Las evaluaciones e informes finales son de acceso público por lo que los ciudadanos pueden disponer de ellas, deberán de ser claras y precisas, publicadas en sus portales de internet.

- **Usos de la información generada:** La finalidad de la evaluación es generar un instrumento de transparencia y rendición de cuentas, también de mejorar las políticas y programas sociales, sin embargo, en Hidalgo no siempre se cumple con esas finalidades.
- **Demanda gubernamental por la información:** En Hidalgo se busca que las acciones y servicios se transformen en externalidades positivas para el bienestar de la sociedad, y, por ende, la productividad de los individuos, sin embargo, en ocasiones la evaluación olvida las acciones de mejora a los programas sociales que benefician a la población.
- **Presupuestación:** Siendo un instrumento de gestión del sistema sin embargo por lo general se ve limitado ya que en su mayoría de veces no es suficiente para llevar a cabo las evaluaciones necesarias.
- **Seguimiento:** Es un proceso que comprende la recolección y el análisis de datos dentro del sistema para comprobar que el programa o política cumple los objetivos que se proponen las autoridades, sin embargo, carecen de veracidad dentro del Sistema de evaluación en Hidalgo

Marco teórico

El marco teórico que sustenta esta tesis es el relacionado con los principales enfoques en el que se ubica a la evaluación: políticas públicas y nueva gestión pública. También analizamos la teoría que ha surgido alrededor de los sistemas de evaluación. Las políticas públicas son un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, orientadas a la realización de objetivos considerados de valor para la sociedad y que resuelven problemas públicos (Aguilar, 2009). Autores como Ortegón (2008), Roth (2014), Tamayo (1997) y Subirats (1992) analizan a profundidad la importancia de las políticas públicas y su correcta implementación para obtener los resultados esperados. Por lo que todos ellos dan sustento a este objeto de estudio.

La evaluación es una parte del proceso de las políticas públicas, la última etapa. Revisamos los textos de Cardozo (2006), Bustelo (2001), Salcedo (2011), Osuna y Bueno (2010), que analizan y brindan elementos teóricos de la evaluación.

La evaluación también forma parte de la nueva gerencia pública (NGP), la cual busca la mejora de los resultados de la acción del gobierno. Aquí abordamos los trabajos de Makon (S/F), Schröder (S/F), Armijo (2009), Arellano y Cabrero (2000), quienes aportan elementos para nuestro análisis.

Consolidar los sistemas evaluación es un reto que enfrentan las administraciones públicas, donde es necesario tener los elementos necesarios que le permitan tener una mayor eficiencia y eficacia. Arellano (2017), Armijo (2009), Nicolás (2002), Zamudio y Blanco (2017), estudian los sistemas de evaluación y a través del análisis brindan los elementos necesarios para una correcta ejecución del sistema de evaluación por lo cual estudiamos sus aportaciones. Todo este marco teórico nos permite interpretar y analizar los resultados obtenidos del estudio de caso

Metodología

Para cumplir con los objetivos efectuamos una investigación cualitativa. La principal herramienta de recolección de datos fue la revisión documental. Los principales documentos analizados fueron la normatividad relacionada con la evaluación federal y estatal tales como: Constitución Política del Estado de Hidalgo, Ley General de Desarrollo Social federal y estatal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, Lineamientos Generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, Lineamientos Generales de la Evaluación, Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño, Lineamientos Generales de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, Diagnósticos de Avance y Monitoreo en el estado de Hidalgo emitidos por el CONEVAL, Reglamento Interior de la Unidad de Planeación Prospectiva, Reglamento Interior de la Secretaria de Desarrollo Social y la información brindada dentro de sus portales de internet entre otros.

Toda la información obtenida nos sirvió para analizar el grado de institucionalización de la evaluación dentro del estado. Para ellos analizamos las modificaciones que se han llevado a cabo en el marco normativo que regulan los procesos de evaluación, las áreas administrativas que se han creado para implementar el sistema de evaluación y estudiar el proceso de evaluación implementado, los recursos destinados a esta actividad y en general los procedimientos establecidos.

Plan de exposición

Dentro del primer capítulo analizamos diferentes autores que abordan las políticas públicas y la inserción de la evaluación dentro de este ciclo. Analizamos también la inserción de la evaluación dentro del modelo de la Nueva Gerencia Pública (NGP), y de la gestión basada en resultados.

En el segundo capítulo abordamos desde la perspectiva teórica la conformación de los sistemas de evaluación exponemos sus elementos y funciones. Analizamos también la importancia que tienen dentro de las administraciones públicas. Especificamos la diferencia entre sistema de monitoreo y sistema de desempeño. Analizamos algunos casos exitosos de sistemas de evaluación internacionales como nacionales, resaltando los elementos esenciales que los han consolidado. Por último, hacemos un repaso a la historia e institucionalización de la evaluación en México y la creación del órgano encargado de la evaluación a nivel federal, el CONEVAL.

Dentro del tercer capítulo analizamos la institucionalización, función y estructura del sistema de evaluación del estado de Hidalgo, así como las dependencias que están a cargo de ellos. Por último, describimos los principales retos y fortalezas que tienen, emitiendo acciones de mejora que le permitan tener un mejor funcionamiento para cumplir con los objetivos por los cuales fueron creados e implementados.

Capítulo 1

Evaluación de políticas públicas: principios y enfoque teórico.

1.1 La evaluación dentro del enfoque de las políticas públicas

Cuando se habla de políticas públicas nos referimos a una alternativa de solución para los problemas sociales que aquejan a la mayoría de los ciudadanos en un territorio determinado. Las políticas públicas son acciones y decisiones acotadas con el fin de disminuir o erradicar el problema social.

Desde el origen de las políticas públicas con Lasswell (1951), el principal objetivo de la disciplina, era analizar cómo los funcionarios públicos tomaban sus decisiones y, de alguna forma, ayudarlos a que seleccionaran la mejor alternativa con base en instrumentos científicos y multidisciplinarios, identificando y proponiendo soluciones viables a los problemas públicos (Aguilar, 2013).

En las décadas posteriores, el campo de las políticas públicas se amplió y se conformó una literatura bastante robusta sobre las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas (Hupe y Hill, 2002), que no es otra cosa que un marco analítico para analizar las intervenciones gubernamentales a detalle (Arellano y Blanco, 2013).

En este sentido, las políticas son el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. La política se conforma mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas (Aguilar, 2003).

Las políticas públicas deben estar debidamente planeadas, diseñadas e implementadas, se deben de establecer, metas, objetivos y resultados esperados con el fin de cumplir con el fin que fueron diseñadas. Para Pressman y Wildavsky las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y (Pressman y Wildavsky citado en Aguilar, 2000).

El estado es el principal actor que interviene para la formulación e implementación de las políticas públicas, siendo el principal garante del bienestar social de la población. El estado brinda los recursos, técnicos, económicos, humanos y tecnológicos para que se lleve a cabo. Las políticas públicas no son el resultado espontáneo del estado, por el contrario, más bien se trata de un proceso de construcción social producto de la interacción entre el estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernabilidad (Roth, 2014).

Por otra parte, Tamayo (2003) define a las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Se propone un trabajo en conjunto tanto de la sociedad civil como del gobierno, dado que son los principales beneficiarios del correcto funcionamiento de las políticas públicas.

Se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. La formulación de políticas públicas son acciones que conllevan un proceso de mejora de calidad de vida de los ciudadanos, sin embargo, no solo le compete al Estado que se lleven a cabo si no también, a los ciudadanos realizarlas honestamente, no sobrepasando los límites para las que fueron creadas.

1.1.1 Análisis de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas conlleva una inspección a fondo como verificar y comprobar si ésta correctamente implementada y cumple con el objetivo que fue creada la política pública, por lo cual entendemos el análisis como la disciplina que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. En su diseño e implementación se apoya de otras disciplinas como la economía, la sociología e incluso de la ingeniería, se conlleva a un proceso dinámico, participativo y sistémico que se presupone objetivos, instrumentos, actores y recursos (Quiñones, 2008).

El análisis de políticas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la Organización, la Psicología y la Antropología, entre otras que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. Las políticas públicas no se pueden operar por si solas, si no que para su análisis es necesario de otras ramas especialistas en la materia que se vaya a desarrollar la política pública tales como salud, medio ambiente, educación, nutrición entre otros.

Hacer análisis es realizar una “investigación para la acción”; su objetivo es ayudar al decisor público a responder a preguntas tales como: ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?, ¿cómo se debe orientar esa intervención?, ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?, ¿qué costes acompañarán a las acciones emprendidas?, ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?, ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención? (Tamayo,1997).

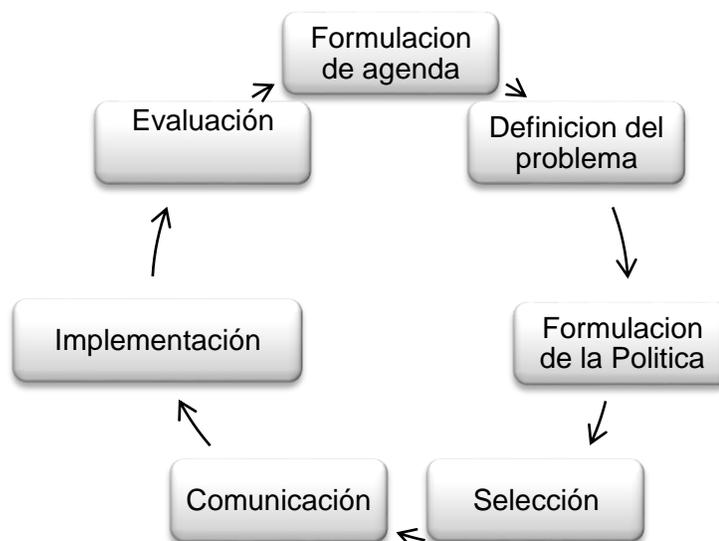
Al ser entendida la política pública como un proceso de solución de problemas públicos fue lógico buscar cuáles eran las operaciones que integran el proceso, los eslabones de la cadena decisoria. Las primeras propuestas sobre sus actividades constitutivas fueron varias y se formularon desde diversos criterios, aunque a lo largo del tiempo se ha normalizado el número y el tipo de actividades que integran el proceso.

Aguilar (2012) propone que más allá de los nombres usados, las operaciones intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran la política pública son:

- La formulación de la agenda
- La definición del problema Publico
- La hechura o formulación de la política
- La decisión o selección entre opciones
- La comunicación política
- La implementación de la política
- La evaluación de la política

Cabe destacar la evaluación como una de las fundamentales etapas dentro del proceso de análisis de una política pública, ya que se encarga de realizar el estudio minucioso de los componentes anteriormente mencionados, encontrando los aspectos que entorpecen su funcionamiento.

Figura 1 proceso de análisis de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con información de Aguilar 2012.

La política pública es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones. El proceso de formulación y puesta en práctica de esa política se desarrolla en un cierto período de tiempo y puede comportar la existencia de diversos sub-procesos. (Subirats, 1992)

El tema de análisis de políticas públicas no resulta nuevo entre aquellos que se dedican precisamente a la elaboración e implementación de los programas de actuación de los poderes públicos, el análisis puede resultar prometedor al combinar una mentalidad de mejora de la gestión, con una plena conciencia de las particularidades propias del sector público. El análisis de políticas públicas parece constituir un buen camino para plantearse la mejora en el funcionamiento y en las prestaciones de la Administración Pública. (Subirats, 1992)

La mayor fuerza de esa perspectiva de análisis reside en su necesaria contextualización, de tal manera que difícilmente podrán asumirse como soluciones de validez general aquellos elementos que se hallan detectado como positivos en un particular proceso de intervención de los poderes públicos (Subirats, 1992).

Por lo tanto, Subirats (1992) propone el siguiente el siguiente esquema de análisis con los siguientes pasos:

- Percepción y definición del problema.
- Intereses afectados
- Grado de organización
- Acceso a los canales representativos
- Consecución del estatuto propio de tema a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos.
- Formulación de una solución o de una acción de respuesta
- Establecimiento de objetivos y prioridades
- Soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta
- Implementación o puesta en práctica de esa política
- Evaluación y control de los efectos producidos
- Mantenimiento, revisión o terminación de esa política

Dentro del modelo destaca el grado de organización y acceso a los canales representativos donde en el cual existe una relación directa con la población a quien va dirigida la política pública, es decir existe un mecanismo de participación ciudadana para solucionar directamente el problema. La evaluación en con junto con los efectos producidos son necesarios para establecer la vida de la política pública, también resalta el mantenimiento que se le debe de dar a la misma, dado que haber realizado los anteriores pasos con éxito, si no se lleva a cabo una adecuada mejora, la política terminara fracasando.

Encontrar el esquema adecuado para el correcto análisis de las políticas públicas es un reto para los tomadores de decisiones, se debe de desarrollar el proceso adecuado para la solución de problemas, si alguna de las etapas quiebra en su ejecución a partir de ahí la política pública perderá su sentido.

A partir de las décadas de 1960 y 1970, comenzó a discutirse en torno a la evaluación de las políticas públicas, con la publicación de obras como la de Campbell y Stanley (1996), así como Schuman (1967) y Evaluation en 1976 (Parsons, 1995), donde estos autores comenzaban a ver a la evaluación como una herramienta de mejora para los programas y políticas, donde pretendían mejorar el proceso de implementación para elevar la eficiencia y eficacia.

1.1.2 Concepto de la evaluación

Como bien se ha mencionado, la evaluación es parte del proceso de las políticas públicas como una herramienta de mejora que se a través del uso y la emisión de recomendaciones toma acciones que ayuden a mejorar y retroalimentar la aplicación de las políticas públicas a futuro y que de acuerdo con el su contenido y función pueden ser de diseño, procesos, impacto, resultados implementación, específica, integral, desempeño, entre otros.

La evaluación consiste en una investigación interdisciplinaria realizada mediante el uso de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer el proceso desarrollado, explicar sus determinantes y condicionantes para calificar el grado de efectividad y aportar elementos al proceso de toma de decisiones que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada y contribuir a la rendición de cuentas. (Cardozo 2006).

Evaluar consiste en justificar las acciones realizadas antes durante y después de llevar a cabo la política pública, buscando esclarecer los recursos utilizados, estrategias, planeación y acciones fueron las correctas para lograr el objetivo planteado en el inicio, una vez que se identificaron las fortalezas y debilidades de la política o programa público se realizan recomendaciones llegan a ser la fase última de la evaluación que consisten en establecer sugerencias sobre posibles líneas de acción, cambios propuestos a los patrocinadores, técnicos y responsables del programa con el fin de mejorarlo.

Así como la evaluación forma parte del proceso de las políticas públicas, las recomendaciones lo son de la evaluación en conjunto con los resultados o hallazgos, interpretaciones y juicios o valoraciones, cada uno relacionado y sistematizado dependientes entre sí para complementar el proceso evaluativo.

La evaluación también, se entiende como la recopilación y análisis sistemático de información que nos permiten emitir juicios, también sistemáticos sobre el mérito y el valor del programa evaluado, sin embargo, se hace con la intención de mejorar los programas, políticas y como mecanismo de rendición cuentas y responsabilidades. (Martínez, 2003). La evaluación permite ir más allá de lo que está escrito, es valorar el beneficio de lo que se ha otorgado a la población objetivo, sometiendo a juicios que permiten verificar si realmente ha sido de ayuda el implementar la política o solo contribuye a la justificación de recursos otorgados.

Por otra parte, se define a la evaluación como: Una práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas, un proceso de aprendizaje que incluye la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos y la consecuente modificación de los recursos de acción (Amaya, 2013).

La evaluación se traduce como el proceso lineal en un ciclo ya que informa el diseño de nuevas políticas o corrige la implementación de las políticas (Banco Mundial, 2010) siendo la última fase del ciclo que permitirá modificar o desaparecer de acuerdo a las deficiencias que sean encontradas durante la evaluación.

Stufflebeam (1987) da una definición completa de evaluación entendida como el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados.

La evaluación de los programas y políticas públicas tiene como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, operación, gestión, resultados y el desempeño de dichos programas y políticas. Evaluar un programa social o una política hace inferencia dentro de la gestión gubernamental, donde se proporcionan los instrumentos útiles para la toma de decisiones presupuestales, así como para juzgar la eficacia, y, por ende, la permanencia o la necesidad de cambio o remoción de un programa gubernamental o política pública. (Ramos, Sosa, Acosta, 2011)

Siendo la gestión por resultados un modelo donde se administran los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas que son debidamente coordinadas con anterioridad en su plan de desarrollo, permitiendo así evaluar el desempeño de las organizaciones que atienden las necesidades de la sociedad afectada. (CEPAL, S/F).

Se busca construir un panorama amplio que permita a los tomadores de decisiones elegir la mejor oportunidad que beneficie a la sociedad, donde consiste en “la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzados (resultados e impacto) por las políticas y programas públicos así como el poder aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar la actividad evaluada” (Cardozo, 2009).

El realizar evaluación a los programas gubernamentales y políticas públicas es una acción que permite mejorar la calidad del servicio, transparentar los recursos ejercidos. Hoy en día la evaluación por ley es obligatoria a los programas financiados con presupuesto público, su ejercicio permite ahorrar recursos materiales, económicos y humanos. Dejar en segundo plano a la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas puede ser un error grave, ya que afecta directamente tanto a las dependencias como a la población.

1.1.3 La evaluación: como herramienta fundamental en las políticas públicas

La evaluación de políticas públicas es una herramienta que permite a los gobiernos comprobar si los objetivos planteados al implementar la política pública se llevaron a cabo, si se alcanzaron las metas y los resultados esperados, además de detectar las fallas que se tuvieron antes, durante y al final de la política pública.

Una evaluación es emitida con el fin de emitir juicios de valor sistemáticos a través de recomendaciones que permitan mejorar el funcionamiento de la política y en dada situación desaparecerla, fundamentando que no está cumpliendo con el objetivo que fue creada. Se convierte en potencial herramienta cuando se trata de persuadir a un público y, al mismo tiempo, es un insumo para incentivar la deliberación pública y por ende la rendición

de cuentas, a actividad evaluadora de las políticas públicas cobra gran relevancia a la hora de analizar el proceso de formulación e implantación de las mismas (Roth, 2014).

Realizar una evaluación es indispensable para el análisis, por cuanto la primera suministra información de base, necesaria para el segundo (Vargas S/F). A veces tienden a confundirse estos dos conceptos cuya diferencia fundamental radica en que la evaluación es más descriptiva que el análisis, ya que al demostrar qué fue lo que sucedió, incluye necesariamente una visión retrospectiva.

El análisis en cambio, va más allá y a partir de la evaluación intenta explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido. En consecuencia, cuando se analiza una política pública además de tener en cuenta los distintos momentos que saca a flote la evaluación es necesario, también, observar cuáles son los principales y más destacados principios rectores, aquellos factores directivos y los elementos regentes más importantes que inciden permanentemente sobre ella.

La utilidad de la evaluación de sus aportes y recomendaciones en la formulación de la gestión pública, con el objetivo de mejorar prácticas futuras, o para decidir la continuidad o no de la política. La evaluación es concebida como una herramienta que analiza la eficacia y eficiencia de un programa, política o intervención. Esto implica que la recogida, análisis e interpretación de la información, esté dirigida hacia el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones (Epstein, I. y Tripodi, 1977. Citado por Osuna y col, 2010).

La evaluación es el proceso sistemático, ordenado y jerarquizado que permite verificar si las acciones realizadas para el funcionamiento de la política pública son idóneas, con el principal propósito de identificar los sesgos que se tuvieron al momento de ejecutarlo para así emitir juicios de valor y recomendaciones que le permiten mejorar su implementación, obteniendo los resultados esperados por la que fue creada.

Sin evaluación dentro del análisis de la política pública, no es posible verificar si se alcanzaron los objetivos, metas, y resultados ya que es una herramienta de comprobación y

de análisis, emitiendo recomendaciones para mejorar las acciones futuras también tiene la función como un mecanismo de transparencia y rendición cuentas.

1.1.4 Evaluación de políticas públicas vs evaluación de programas

Para entender la diferencia entre una política pública y un programa social Winchester (2011) menciona que la política pública se diferencia de un programa pública en que un programa es una intervención pública directa sobre una realidad social, que se usa, en conjunto con otros programas (y otros instrumentos de política), para implementar una política. Entonces entendemos a la política de manera general poder ser el problema social mientras que el programa es de manera específica, es la acción concreta.

La evaluación de políticas y programas sociales se ha ido convirtiendo en la última década en un problema central de la acción o intervenciones gubernamentales. Esto principalmente por tres razones:

1. El desarrollo y progreso social que se viven en el nuevo milenio no aminoran la persistencia y severidad de problemas sociales: pobreza, exclusión y desigualdad.
2. A pesar de las innovaciones institucionales y programáticas, las soluciones que se han puesto en marcha no arrojan los resultados esperados.
3. Se relaciona con la permanente escasez de recursos, cuestión que puede ser mejor enfrentada si la evaluación permite asegurar el uso eficiente de los mismos (Baltazar, 2008).

La función de evaluación de las políticas públicas, incluidos los programas sociales, se ha ido asentando lentamente en el sector público, el privado y en el amplio mundo de los organismos no gubernamentales del país. El tema está instalado como necesidad en el sector público y como tópico de formación y entrenamiento en el ámbito académico y de las organizaciones no gubernamentales.

La evaluación, es un proceso mediante el cual se realiza una “cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y

resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas” (Vedung, 1997).

Weiss (1988) plantea los principales criterios para la evaluación de políticas públicas los cuales son: efectividad en el logro del valor final, eficiencia para alcanzar ese logro, adecuación del objetivo logrado para la solución del problema público, equidad en la distribución de los beneficios y los costos, y satisfacción de los beneficiarios.

Al momento de evaluar un programa es importante conocerlo bien, entender cuáles son las “teorías de cambio” del programa. De modo que la teoría del programa no es otra cosa que los mecanismos que median entre la implementación del programa y la obtención de los resultados deseados.

Por lo tanto, la evaluación de las políticas públicas pretende demostrar los resultados sobre el cumplimiento de las políticas generales, sectoriales y sobre las decisiones que se tomaron para erradicar el problema de manera general. Mientras que la evaluación de los programas públicos pretende verificar si el impacto o resultados de la intervención pública directa sobre la realidad social que tiene como fin mejorar el funcionamiento e impacto de la población beneficiaria.

Es de suma importancia la evaluación ya que suministra retroalimentación al personal que implementa el programa, suministrando información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo los beneficiarios y qué variables externas están incidiendo en el programa. Los gerentes del programa pueden aprovechar la evaluación para resaltar al personal las metas del mismo.

Además, la evaluación permite la generación de conocimiento para entender mejor las intervenciones sociales, aunque pocas evaluaciones se hacen con este fin. También, la evaluación sirve para la rendición de cuentas, es decir, para que el público se entere de lo que están logrando los organismos públicos con los fondos que manejan. Finalmente, la evaluación permite registrar la historia del programa para que otros puedan derivar lecciones del mismo.

1.2 La evaluación en la Nueva Gestión Pública

Encontrar nuevos mecanismos que permitan practicar transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y mejora de las políticas públicas como de los programas sociales ha sido una de las principales tareas de los gobiernos en la actualidad, con la inserción de la nueva gestión pública a la administración pública se encuentran algunos mecanismos que permiten a los gobiernos dar cuenta de los recursos gastados en beneficio de la sociedad.

La nueva gestión (NGP) es un término de las últimas décadas, donde tiene su origen en los países anglosajones. “Donde se denota un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar las estructuras en los procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa” (Cejudo, 2013).

En los países anglosajones durante los años ochenta, la NGP surgió como para solucionar los problemas de la burocracia, como respuesta a los dilemas de un gobierno en crisis fiscal y como la conjugación de los mejores instrumentos de gestión del sector privado con la vocación pública del gobierno. La (NGP) es el sistema de control de la administración pública más innovador a nivel mundial y se está implementando en casi todos los países industrializados (Schröder,S/F).

En la administración pública mexicana, está caracterizada por las insatisfacciones de los servicios que se brindan. Es sumamente criticada por políticos, ciudadanos e incluso los mismos empleados, por la lentitud para tramitar o llevar a cabo un proceso administrativo, las personas que están a cargo de llevarlos a cabo carecen de capacitación para poder resolver las situaciones que se presentan estando supeditados a lo que este escrito como son los reglamentos.

La mala calidad se hace presente cuando se concluye el servicio que se brindado, en la mayoría de veces no es lo que se esperaba. Sin embargo, para poder llevar a cabo un proceso ágil y de calidad en ocasiones es necesario recurrir a la corrupción.

El objetivo de la NGP es modificar la administración pública de tal manera que no se considere como una empresa, pero que se vuelva más empresarial. La administración pública, como prestador de servicios para los ciudadanos, no tiene que deslindarse de la responsabilidad de prestar servicios eficientes y efectivos dentro de la economía (Schröder S/F).

Los encargados del cumplimiento de prestaciones de servicios se desmotivan cuando surgen recortes presupuestales. Los indicadores de rendimiento son declarados como insuficientes, esto se ve reflejado en quienes quieren hacer usos del servicio brindado. La NGP es un sistema a que permite mejorar a la administración pública sin modificar su verdadera esencia de prestador de servicios públicos.

La importancia de la evaluación dentro de la nueva gestión pública radica los procesos de reforma y modernización del Estado forman parte del panorama que caracteriza el cambio de siglo. Uno de los rasgos dominantes en los procesos de modernización del Estado ha sido el énfasis en la necesidad de crear sistemas de evaluación de las acciones gubernamentales, teniendo la finalidad de conocer tanto el impacto de los programas como el desempeño de quienes lo manejan. (Cabrero, 1995).

La actualidad de América Latina es que siguen surgiendo nuevos mecanismos para el seguimiento y control. Sin embargo, son pocos los casos en los cuales se puede hablar de la utilización sistemática de estos indicadores para evaluar la gestión de las organizaciones, los programas y las políticas públicas. (CLAD,1998).

Se espera tener instrumentos de evaluación con capacidad de cubrir los niveles micro y meso de la gestión, pero ubicándolos dentro de un contexto más amplio que se relaciona con otros niveles de las acción local, estatal, nacional y sus intenciones con la sociedad civil (Ospina, 2001). Por lo cual es necesario que exista la evaluación gubernamental representa una agenda urgente dentro del esfuerzo para avanzar el proceso de modernización Estado.

1.2.1 Toma de decisiones basada en la evidencia

La investigación educativa se le atribuye un poder de cambio y transformación de los asuntos públicos. Esta aspiración por muy importante que sea generalmente no se cumple. Hay múltiples razones por las cuales no sólo existe una brecha entre las ideas y la acción, sino que se amplía. Por lo cual surge un enfoque de políticas relativamente nuevo que está tomando un creciente impulso en otros países para tratar de convertir la evidencia científica en conocimiento utilizable. Este enfoque se conoce como el de la política y práctica basada en la evidencia (EPPBE).

Pawson (2006) observa que la investigación evaluativa ha registrado una producción de alcance industrial pero sigue manteniendo una característica “feudal” en su capacidad para impulsar el cambio. Esta fragmentación debe ser corregida por medio de una acumulación y valoración de la evidencia sobre temas comunes.

La propuesta de integración o articulación de Pawson es sugestiva para el sector educativo de México por varias razones. La primera es que especialistas en evaluación de políticas sociales han observado serias limitaciones para valorar la efectividad de los programas en su conjunto (Bracho, 2011; Muñoz, Magaña y Bravo 2009).

Segundo, los esfuerzos de evaluación se han concentrado en verificar el cumplimiento de ordenamientos presupuestales o normativos bajo el esquema de planeación gubernamental conocido como la metodología del marco lógico (MML). Bracho (2011) hace notar que utilizar la MML facilita el seguimiento y la evaluación de resultados de un programa, pero también resalta la carencia de información para valorar de manera más justa al programa en cuestión.

Las revisiones sistemáticas son el corazón del EPPBE y surgieron, según Torgerson (2003), para responder a la crítica sobre la falta de rigor científico, calidad y relevancia de las investigaciones desarrolladas por las comunidades académicas. Aparte de estas quejas sobre rigor y falta de relevancia práctica, también señala que emergen con el propósito de ir más allá de lo contenido en las revisiones narrativas (narrative reviews), que son síntesis de investigación en donde se presentan los hallazgos de manera verbal. (Chambers,2011).

Dentro del enfoque de políticas y práctica basadas en la evidencia, sí hay un tipo de evidencia que se toma como tal y ésta es el efecto que produce un programa o intervención sobre un grupo de estudiantes expuestos a tal intervención. Para medir este efecto, como ya se comentó, tienen que seleccionarse artículos o estudios (publicados o no) realizados bajo un ejercicio cuasi experimental y mediante pruebas de control aleatoria (RCT) para saber si existen diferencias estadísticamente significativas entre un grupo control y otro experimental.

Bracho (2010) afirma que; La evidencia no se identifica con la información existente, sino que es un dato que se construye tanto desde los sistemas de información de la administración pública como desde los propios investigadores en su actividad evaluativa y que adquiere un significado argumentativo en su uso político, la evidencia es tal en el preciso momento en que está disponible, se difunde y es utilizada para retroalimentar a las políticas públicas.

Suele existir un error cuando se plantea evaluación de la evidencia el cual supone que todas las formas de evidencia comparten la misma importancia, relevancia y ponderación. En la realidad, actores gubernamentales realizan juicios jerárquicos al elegir qué evidencia debe ser utilizada, dónde y cómo, decisiones que a menudo están sesgadas por suposiciones respecto a su validez y poder, de ahí que a menudo, sólo la evidencia dura (o datos empíricos) es la que se utiliza.

1.2.2 Gestión basada en resultados como principio de la evaluación

Comprobar si los resultados de las acciones gubernamentales han beneficiado a la población es una preocupación para los tomadores de decisiones, ya que al destinar un presupuesto específico para su ejecución es necesario comprobar el gasto-beneficio, por lo cual la Gestión de los resultados surge como una orientación de la administración pública, que propone que todos los recursos y esfuerzos del Gobierno estén dirigidos al logro de resultados, para el bien de la población. Está diseñado para lograr un equilibrio entre las actividades de cada una de las instituciones públicas y los resultados buscados para el desarrollo del país.

La gestión por resultados es un modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo y con determinados recursos. (Makon, S/F). Además, permite evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

Para que la gestión basada en resultados cumpla con su función es necesario que tenga las siguientes características:

- Planificación estratégica
- Presupuesto plurianual
- Técnicas presupuestarias
- Indicadores de desempeño
- Incentivos
- Administración financiera integrada.

La planificación estratégica es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben de recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se prevén (Armijo, 2009). Consiste en la formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción para alcanzar los objetivos planteados.

El Presupuesto Plurianual es como la luz larga de un automóvil, que le sirve al conductor para ver más allá de lo que le permite la luz corta (el Presupuesto Anual), informándole con suficiente anticipación cuáles son los obstáculos que se le presentan y cómo reaccionar para evitarlos (Martirene, 2007). Es un instrumento al servicio, sobre todo, de la conducción estratégica del Estado, Salvo para algunas situaciones excepcionales, no sirve para ser utilizado en la gestión administrativa, como sí lo hace el presupuesto público anual, aprobado por ley, el cual es necesario para que funcionen las instituciones públicas.

El presupuesto es un plan integrador y coordinado, expresado en términos financieros, de las operaciones y recursos de una entidad, con objetivos comunes a todas las áreas de la administración pública para un periodo futuro determinado (Reyes, 2010). Es decir, es un conjunto de actividades programadas anticipadamente, de tal manera que va a expresar lo que la administración tratará de realizar para la consecución de un fin tomando en cuenta todas las áreas y actividades de la empresa como un todo. Mientras mayor participación de los diferentes integrantes de la empresa, mayor será el logro de los objetivos.

Dentro del presupuesto existen diferentes técnicas presupuestarias como:

- Presupuesto por programas
- Presupuesto por resultados
- Presupuesto base cero

El presupuesto por programas es la técnica que posibilita expresar los procesos productivos públicos, es útil para reflejar relaciones insumo-producto y relaciones entre productos en el ámbito de las instituciones públicas, el presupuesto por resultados es la técnica donde se adicionan las características del presupuesto por programas en el desarrollo metodológico de los indicadores de resultados e impacto y la determinación de relaciones casuales entre los resultados y la cantidad y calidad de bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas.

El presupuesto base cero, es la técnica que posibilita justificar todos y cada uno de los gastos, así como asignar los mismos con base a prioridades, dejando de lado la tendencia incrementalista tradicional del presupuesto.

Los indicadores de desempeño son de resultados e impacto, de producción terminal, de producción intermedia, de economía y eficiencia y de calidad que permiten medir los niveles de cumplimiento en las tareas asignadas.

Los incentivos son tanto presupuestales, en su modificación, programación los saldos no utilizados, compras contrataciones, administración de recursos humanos,

organización administrativa, como al personal que labora en adiciones salariales, premios por productividad, ascensos de categoría escalonaría, financiamiento de los planes de capacitación y el reconocimiento público.

La administración financiera integrada, se compone por el rol órganos rectores en base al concepto de centralización normativa y descentralización operativa, el fortalecimiento de los gerentes responsables de la producción de bienes y servicios, registro de las transacciones en el lugar en donde se producen e Información de la gestión económico-financiera integra (Makon, S/F).

1.2.3 El papel de la evaluación dentro de la Nueva Gestión pública

La nueva Gestión Pública pretende mejorar los mecanismos de la administración pública, brindando herramientas que permitan ser más capaces al momento de su ejecución, es por ello que la evaluación surge con este modelo como respuesta a la mejora de las políticas públicas y programas sociales a través de un sistema de evaluación.

Los sistemas de evaluación de la gestión pública son componentes críticos de la reforma del sector público. Así lo sugieren los esfuerzos realizados bajo el manto de la Nueva Gestión Pública o Neo-Gerencial ismo (Rhodes, 1991; Kettle, 1997; Bresser Pereira, 1997).

El problema de la calidad de la gestión pública y su capacidad para implementar políticas y movilizar recursos fueron factores críticos dentro de las reformas de segunda generación posteriores a los ajustes macroeconómicos de los años 80 (Naim, 1995).

Más aún, la evidencia sugiere que el éxito de los procesos de modernización del Estado en la región depende de la creciente capacidad de sus instituciones públicas, y esta capacidad, a su vez, es un factor clave para fortalecer y profundizar la democracia y el desarrollo humano y sostenible (Prats, 1997).

Mejorar la calidad de los servicios públicos es una garantía que brinda el Estado, no será lo mismo implementar una política pública en los años setenta que treinta años después, las necesidades se van transformando al paso del tiempo, la población se va

extendiendo por lo cual la evaluación es fruto de la NGP, donde busca actualizar los medios necesarios para la correcta consumación de la política pública.

La evaluación es un asunto político que concierne tanto a gobernantes como a gobernados. El proceso de transformación ilustra como la descentralización administrativa, fiscal y política; la democratización y las reformas electorales; y la modernización del estado representan tres procesos de la reforma que han afectado las relaciones horizontales y verticales entre los actores participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos (Lira,2005)

La lógica de conceptualización e implementación de los sistemas de evaluación mexicanos aparecen dentro de este contexto, que están directamente enmarcada en estos cambios. Las evaluaciones a las políticas públicas es resultado de la nueva gerencia pública que tienen la finalidad de mejorar las debilidades sociales del Estado, donde se pretende realizar de manera eficaz y eficiente las decisiones de los servidores públicos cuando se planea y ejecuta un programa social que tengo tenga beneficios a la población que se está dirigiendo.

1.2.4 Características principales de la evaluación

El hacer evaluación es apreciar, analizar, valorar y calificar los resultados obtenidos por el programa o política pública con el fin de mejorar la eficiencia. Realizar la evaluación conlleva técnicas de observación, criterios de análisis y metodología.

En líneas generales se entiende por evaluación un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública- norma, programa, plan o política-, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impacto. (Cuesta, 2010).

La evaluación es una herramienta integrada para en análisis de las políticas públicas, donde el principal objeto es apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando los objetivos con los resultados alcanzados durante la temporalidad establecida para su ejecución. La evaluación trata de dotarse del más sólido despliegue metodológico y

técnico contando con una pluralidad de enfoques disciplinares y herramientas, considerando, cada vez más las necesidades de los actores implicados.

También es capaz de someter a crítica las acciones de gobierno, con el compromiso de someter un juicio de valor, que permita mejorar las acciones de los tomadores de decisiones. La metodología es fundamental para la aplicación de la evaluación ya que es la principal diferencia con otros medios de información, esta va encaminada a mejorar las necesidades de la población que está dirigida la política pública o programa, los datos que se proporcionan sean sólidos y precisos, la credibilidad de los hallazgos sean factibles y reales, las recomendaciones sean viables y concisas, siendo este último punto esencial para una evaluación, si no se emiten recomendaciones, sería una investigación o auditoria.

1.2.5 Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño consiste en la revisión periódica y formal de los resultados de trabajo, que se efectúa de manera conjunta entre jefe y colaborador. Su valor principal reside en el hecho de que es un instrumento para que los jefes inmediatos de todos los niveles mantengan una comunicación sistemática con sus colaboradores, respecto de la forma en que se van cumpliendo los objetivos y metas de trabajo previamente acordados para el cumplimiento de compromisos emanados de las líneas estratégicas y directrices del Plan Estatal de Desarrollo.

La evaluación del desempeño es un proceso completo que abarca desde la determinación de las principales responsabilidades del puesto y los principales compromisos especiales, al inicio del período de evaluación, el seguimiento continuo de su cumplimiento, hasta la evaluación formal de los mismos que se realiza una vez al año.

Los beneficios de la evaluación del desempeño dependerán de los intereses de cada organización, pero en general cualquier sistema de evaluación de desempeño suelen incluir dos objetivos:

- Mejorar el rendimiento individual (de una manera sistemática), y el colectivo como consecuencia.

- Desarrollar las competencias de los administradores públicos. (Corral, 2007)

El trabajo colectivo es fundamental porque al ser parte de la esfera pública, el trabajo no se realiza por intereses individuales, si no por el bien común de prestar un servicio que beneficie a los ciudadanos. Además de contar con el personal ampliamente capacitado para poder llevarlo a cabo.

Otros beneficios de realizar evaluación de desempeño son: (Oficialía mayor de gobierno S/F)

- Garantiza el adecuado y puntual cumplimiento de los objetivos plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo, identificando la contribución de cada servidor público en el cumplimiento de ellos.
- Genera una comunicación constante entre jefes y colaboradores para mejorar el desempeño del trabajo de ambos.
- Facilita que las experiencias diarias de trabajo sean fuentes de aprendizaje, tanto para jefes como para colaboradores y propiciar su capacitación y desarrollo.
- Garantiza que el personal pueda obtener orientación y reconocimiento, al conocer los resultados de su trabajo.
- Guía y orienta los esfuerzos de trabajo, corrigiendo oportunamente las desviaciones.
- Consigue cada vez mejores resultados.
- Apoya la toma de decisiones en materia de promociones y asignación de responsabilidades.

La evaluación puede llegar a tener gran importancia para determinar la retribución y como determinante de la política de promoción, para mejorar la gestión de las unidades y para apoyar la responsabilidad de los jefes de los departamentos. Permite contar con una retroalimentación a los servidores públicos, orientándoles para dirigir sus esfuerzos y minimizar sus deficiencias, logrando en consecuencia una motivación y mayor satisfacción en su labor. (González, 2002).

1.3 Aspectos relevantes en la evaluación de programas y políticas públicas

Los aspectos relevantes de evaluación son los puntos medulares los cuales hace que sea diferente a una investigación, auditoria o diagnostico por ello se hará un distinción entre ellas entendiendo a investigación como; a un procedimiento reflexivo, sistemático, controlado y crítico que tiene por finalidad descubrir o interpretar los hechos y fenómenos, relaciones y lees de un determinado ámbito de la realidad, una búsqueda de hechos, un camino para conocer las realidad, un procedimiento para conocer verdades parciales o para descubrir no falsedades parciales. (Egg, 1992).

Mientras que auditoria se refiere a; verificar que la información financiera, administrativa y operacional de una entidad es confiaba, veraz y oportuna; en otras palabras, es revisar que los hechos, fenómenos y operaciones se den en la forma en que fueron planeados, que las políticas y lineamientos se hayan observado y respetado, que se cumple con las obligaciones fiscales, jurídicas y reglamentarias en general (González, 2012).

Y por último a diagnóstico es; un juicio comparativo de una situación dada con otra situación dada" ya que lo que se busca es llegar a la definición de una situación actual que se quiere transformar, la que se compara, valorativamente con otra situación que sirve de norma o pauta. (Scaron, 1985).

Mientras que la evaluación se refiere a la investigación sistemática ordenada donde a través de un método se analiza la acción pública implementada, realizando hallazgos, interpretaciones, juicios de valor y lo más importante que la hace diferente a las anteriores son las recomendaciones las cuales son emitidas con el fin de mejorar el programa o política pública.

Por ello los hallazgos, interpretaciones, juicios de valor y recomendaciones deben de estar en el contenido de la evaluación desarrollados de forma detallada, esta deberán ser claros y puntuales, es fundamental dado que plasman los resultados finales de la investigación.

1.3.1 Nivel del proceso evolutivo de la evaluación

Cuando nos referimos a proceso evolutivo hacemos mención específicamente a cuatro puntos esenciales que debe contener, como mencionábamos en apartados anteriores, los cuales son:

Hallazgos

Son aquellos instrumentos en las que se apoya los evaluadores para poder obtener la información necesaria, en ella deben de existir datos concretos y precisos como estadísticas, leyes, reglamentos, documentos, entrevistas y estudios tanto sean cualitativos como cuantitativos, este conocimiento que es extraído debe de ser verdaderamente importantes, para poder hacer la comparación entre los objetivos que se plantearon al inicio con los resultados.

Interpretaciones

Se llevan a cabo cuando se termina de recopilar la información necesaria que tenga que ver con la política pública o el programa que se está realizando la evaluación. Si la información va a procesarse y utilizar numéricamente, estaremos realizando un análisis cuantitativo; si en cambio la información se va a interpretar discursivamente, el análisis será cualitativo. (Pena, Martínez, Estrada, Martínez, Wispelaere, 2013).

La gran mayoría de las situaciones, una determinada fuente de información estará concebido para un solamente tipo de análisis, de modo que una encuesta o estadística sea de modo cualitativo, por lo cual es necesario hacer estas distinciones al momento de analizar.

Juicios de valor

Surgen de manera inmediata después de haber realizado el análisis, estos se emiten de acuerdo a la intervención que tengan, de pertenencia, eficiencia, calidad, etc. Los juicios deberán basarse en una recopilación y análisis sistemático de la información, seguido de su correspondiente interpretación (tanto en el marco conceptual de la intervención como en el de la propia evaluación).

En esta etapa debe de llevarse a cabo los ámbitos que nos interesa evaluar, es decir en los criterios de evaluación además de utilizar los hallazgos y las interpretaciones para extraer una conclusión de naturaleza gradual sobre el cumplimiento del mismo, tratando de ver si la intervención es más o menos pertinente, o más o menos eficaz, etc. (Pena, 2013).

Recomendaciones

Son fundamentales ya que sin ellas no se estaría realizando evaluación, en ella se deben de colocar los puntos más relevantes, deben de ir los juicios de valor obtenidos a través del análisis anteriormente hecho, los desafíos y perspectivas futuras que le permitan a la política pública o programa social mejorar tales como:

- La racionalidad y coherencia de la política pública.
- La evolución del entorno.
- La descripción de la situación a fecha de cierre del informe de evaluación: análisis de realización física y financiera y perspectivas de cumplimiento de objetivos.
- La identificación de resultados y análisis de la eficacia.
- La eficiencia del programa o política.
- La sostenibilidad y equidad de la política.
- La calidad de la ejecución y el seguimiento. (Guía de evaluación de Políticas públicas del Gobierno Vasco, S/F).

Una evaluación que pase por desapercibido estos puntos será una evaluación que no cumpla con su finalidad y solo se quedara en investigación y análisis olvidando el punto central emitir recomendaciones.

1.3.2 Tipología de la evaluación

Existen diferentes tipos de clasificar a las evaluaciones, sin embargo, solo se analizarán las más plurales y racionales, las cuales se deslumbran como opciones para saber qué tipo de evaluación a la política pública o programa social se debe realizar. Con el propósito de que el evaluador identifique el tipo de evaluación a implementar.

Como antes se mencionaba la evaluación es el resultado de un largo proceso evolutivo que se ven relacionadas con los paradigmas científicos que la han influido y con su propio origen en el seno de diversas disciplinas. (Cuesta, 2010)

Es el resultado de un largo proceso que tiene ver con el objeto de estudio, tomando cada vez más interés por cuestiones que va más allá de los objetivos, y así es como la evaluación se ha ido ocupando de los efectos de la intervención pública, la implementación de los programas como su cobertura y organización administrativa, la conceptualización y diseño de los programas en función de las necesidades de la forma en que son definidos los problemas sociales y por último, el análisis de costo, eficacia, beneficio.

Las evaluaciones se realizan de acuerdo a la función de perspectiva temporal, haciendo referencia al momento en que se lleva a cabo la evaluación en relación con la aplicación o puesta en marcha de un programa donde se distinguen: evaluación ex ante, evaluación intermedia y evaluación ex post. (Cuesta, 2010).

La evaluación Ex ante se realiza antes de poner en marcha la política pública o programa social, siendo su principal objetivo analizar y determinar la adecuación de las necesidades que le motivan y sus posibilidades de éxito. Una vez definidas las alternativas de proyectos estas deben ser evaluadas para seleccionar la que le presente mejor relación. Se realizan todo tipo de evaluación de contenido, cobertura, efectos de implantación e impacto.

La evaluación intermedia esta se lleva a cabo una vez que ya está en marcha la política pública o el programa social. Esta evaluación consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre la intervención y en la medición de la forma que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. (Cuesta, 2010).

Indaga sobre las condiciones que puedan estar facilitando o impidiendo que la política pública o el programa social cumplan con su fin, además permite hacer las correcciones necesarias durante el proceso, con el objetivo de realizar mejoras al programa para alcanzar su objetivo.

Evaluación ex post es realizada una vez finalizada la política pública o programa social. Permite enjuiciar su éxito el acierto o el fallo. Corresponde a la verificación del grado de logro de los objetivos y metas. (Fernández, 2008) El propósito central de esta evaluación es la maximización del impacto y por lo tanto la rentabilidad de la inversión social.

1.3.3 Enfoques clásicos vs alternativos para el siglo XXI

Desde 1960 comenzaron a surgir una gran variedad de enfoques evaluativos, sobre todo en Estados Unidos, y al día de hoy podemos encontrar en la literatura una amplia diversidad de ellos. Una forma típica de clasificarlos ha sido el dividirlos en enfoques clásicos y alternativos. Los primeros con tendencias más racionales en cuanto a su metodología y resultados, dejando de lado las condiciones externas a los programas y dando por sentado aspectos que influyen de manera importante en la evaluación y sus resultados.

Las limitaciones de estas evaluaciones se tradujeron en la irrelevancia de sus resultados debido a que la mayoría de las veces la evaluación no respondía a las necesidades de los decisores o grupos sociales, quienes tenían muy poca participación en el proceso evaluativo. Como respuesta, aparecieron enfoques que se preocupaban más por incluir a la gran mayoría de los agentes involucrados en los programas y su evaluación.

Stufflebeam (2007), por su parte, ha realizado una clasificación de los enfoques evaluativos partiendo de los más representativos del siglo XX y ha obtenido una lista que, a su punto de vista, indican su validez en este siglo XXI. Para esta clasificación se ha basado en el grado de conformidad a la definición de evaluación vista como un estudio diseñado y dirigido a ayudar a cierta audiencia a valorar el mérito y valor de un objeto. A continuación, se hace un análisis, sus principales características, el fin de cada uno y el método que emplea cada uno de ellos.

Es el primer enfoque que se propone para realizar evaluaciones, es por objetivos, realizado por Tyler (1942), en el cual define a la evaluación como “El proceso a determinar en qué medida los objetivos de un programa se habían alcanzado” (Tyler, 1949), por lo tanto al final del programa o de la política pública se realizaba la

comparación entre las metas planteadas en el inicio con los resultados alcanzados al final de la ejecución, durante la evaluación se encuentran las dificultades y facilidades que se tuvieron para poder lograr o no los objetivos.

El método que se utiliza es principalmente cuantitativo, ya que tienden a ser sistemáticos y racionales los test son particularmente usados. (Olvera, 2013). La finalidad de este enfoque es comprobar si el comportamiento o resultado final concuerda con los objetivos formulados. Las ventajas que tiene este modelo es que se diseñan diferentes medios de evaluación a los tradicionales, para alcanzar el objetivo del curso, enfoca los problemas para plantear estrategias de solución, los tomadores de decisiones ya tienen experiencia con este enfoque.

Las desventajas que encuentran en este modelo es que existe un determinado tiempo para la revisión de las evidencias, la información otorgada es insuficiente como para poder emitir un juicio de valor, además que los objetivos pudieran ser demasiado concretos y confusos, al final ofrecen pocas oportunidades de mejorar el programa.

El Enfoque experimental (En 1966 D. Campbell y J. Stanley) introduce los diseños pre experimentales, experimentales y cuasi experimentales, que han constituido una de las formas tradicionales de evaluación. Estos diseños llevan implícita la consideración de la acción pública como una ciencia donde es posible realizar experimentos sobre la realidad (Olvera, 2013).

El diseño pre experimental hace alusión a la ausencia de manipulación de las variables intervinientes en la investigación, puesto que el investigador suele limitarse a observar en condiciones naturales el fenómeno analizado sin modificarlo o alterarlo, peculiaridad que permite confiar en la existencia de altos niveles de validez de los resultados obtenidos

El diseño experimental es una técnica estadística que permite identificar y cuantificar las causas de un efecto dentro de un estudio experimental. En él se manipulan deliberadamente una o más variables, vinculadas a las causas, para medir el efecto que tienen en otra variable de interés.

La investigación cuasi experimental sería aquella en la que existe una exposición, una respuesta y una hipótesis para contrastar, pero no hay aleatorización de los sujetos a los grupos de tratamiento y control, o bien no existe grupo control propiamente dicho. Los datos obtenidos en este enfoque son meramente cuantitativos y el estudio del método es de comparación de resultados alcanzados.

Los estudios orientados a la decisión y a la rendición de cuentas es en el enfoque orientada a la decisión de este enfoque hace énfasis en el uso productivo de la evaluación para mejorar el programa; por su parte, la rendición de cuentas tiene un uso retroactivo al juzgar el mérito y valor del programa. El propósito más importante de la evaluación no es el de demostrar, sino el de mejorar; y por tal razón pretende proporcionar a los responsables de tomar decisiones información adecuada y bases valorativas para actuar y justificar decisiones que resulten en un uso informado del desarrollo, entrega y toma de decisiones del costo efectividad de los servicios.

Para esto, se involucra tanto a los responsables de tomar decisiones como a los stakeholders de todos los niveles organizativos del programa para establecer la evaluación, se toman en cuenta sus preguntas más importantes, y se les entregan los resultados de una manera puntual.

Tanto el intercambio entre el evaluador y los diversos grupos así como la información producida sirven de vehículo para una retroalimentación de la evaluación, usada en la mejora del programa. Esa misma información ayuda también a producir un expediente de rendición de cuentas.

Por otra parte se encuentra el enfoque de acreditación y certificación el cual muchas instituciones educativas, hospitales, y otras organizaciones de servicio son sujeto de un estudio de acreditación, y muchos profesionales, en una u otra ocasión, se han encontrado con los requerimientos de la certificación para lograr una posición. Así, el propósito de este enfoque es determinar si las instituciones, programas institucionales, y/o el personal deberían ser aprobados u homologados para realizar funciones específicas, es decir, probar si reúnen los requisitos de las profesiones y áreas de servicio o si son apropiados para servir a las funciones que la sociedad les ha designado.

Las preguntas en este estudio surgen del cuerpo de acreditación o certificación, y la pregunta que se establece es si ¿los programas y personal de las instituciones reúnen los estándares mínimos, y cómo puede ser mejorada su actuación? Así, este enfoque tiene un matiz para la rendición de cuentas con elementos de mejora.

La evaluación centrada en la utilización es un enfoque propuesto por Patton (1980, 1982, 1997), aunque también el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation ha hecho énfasis en la utilización de la evaluación (1981, 1994). El propósito principal de este enfoque es que los hallazgos sean utilizados, se basa en el principio de que es más probable que los sujetos entiendan, valoren, y usen los hallazgos de una evaluación si ellos fueron de manera significativa involucrados en el proyecto.

Así pues, el enfoque consiste en realizar un estudio de evaluación en colaboración con un grupo identificado de usuarios prioritarios con el propósito de centrarse en sus usos pretendidos de la evaluación. Los usuarios prioritarios son elegidos a través de un análisis cuidadoso y minucioso de los stakeholders, donde el evaluador identifica sus múltiples perspectivas e intereses que deberían ser representados en el estudio.

El evaluador selecciona un grupo que represente a los stakeholders del programa y los involucra para establecer sus necesidades de evaluación, el uso pretendido de sus hallazgos, la conducción de la evaluación, y el tipo de reportes (ejemplo, oral o escrito) que deberían ser proporcionados. De esta manera, son los usuarios objetivo quienes determinan qué información es requerida, cómo y cuándo debe ser reportada, y cómo será usada.

Darle un enfoque a la evaluación es darle un sentido a la investigación detallada que se ésta realizando, donde se establece el punto de partida para la evaluación, hacia donde ésta concentrada por ello Hogwood y Gunn, (1988). Si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado.

Los enfoques de la evaluación nos ofrecen un esquema o diseño general que ha de llevarse a cabo, los distintos criterios de valor, y las técnicas y procedimientos para

recopilar la información y realizar el respectivo análisis de una determinada realidad. (Olvera, 2013). Si las políticas públicas realmente cumplirían con su verdadero objetivo, alcanzarán los resultados esperados, y exista un verdadero cambio en la población a quien se destina, las evaluaciones tendrían un papel diferente dentro de la administración pública.

1.3.4 Métodos y técnicas para evaluar

Esto consiste en definir y elaborar los conceptos y métodos que permitirán al evaluador o grupo de evaluadores, describir, explicar y valorar de forma científica, los resultados de la acción gubernamental. Es este el momento central de la evaluación, en donde se llevarán a cabo todos los estudios, trabajos e investigaciones necesarios para cumplir con el o los objetivos propuestos.

Las metodologías e indicadores deben proveer una evaluación permanente. Al tiempo que se propongan las acciones a implementar, es necesario definir las metas y parámetros medibles. La evaluación debe legitimar y respaldar la política, en tanto que debe siempre llevarse a cabo con un estricto rigor metodológico, y no solo responder a intereses particulares o de grupo.

La evaluación debe verse como un método de contraloría social, en donde las autoridades estén obligadas con los resultados de la misma a rendir cuentas de su desempeño a la sociedad, a través de sus actos, manejo de recursos y obtención de metas y objetivos fijados al principio de cada programa.

Para realizar la evaluación de una política es necesario precisar primero algunos conceptos como: el universo de estudio, las unidades de análisis, las hipótesis, el diseño muestral, el plan de análisis, el contexto y formas de reconocer la información, los instrumentos de recolección de datos, las formas y pasos del procesamiento y las técnicas a utilizar.

Universo de estudio

Conjunto de individuos, familias u organizaciones que son receptores de los servicios o bienes de la política o programa a implementar.

Unidades de análisis

Constituyen el objeto de la evaluación y la primera elección decisiva, necesaria de realizar, para poder llevar a cabo la evaluación. Estas unidades pueden ser absolutas, globales, comparativas, relacionales y contextuales.

Hipótesis

Es la teoría que da explicación a los hechos observados o supuestos a ocurrir, tras la aplicación de la política; en la evaluación comúnmente se recurre a teorías parciales o conjuntos de hipótesis articuladas entre sí. La hipótesis es una afirmación de conjetura entre dos o más variables que supone transformar los conceptos abstractos en variables mensurables, relacionar variables y especificar la forma de la conexión postulada.

El diseño muestral

Cuando es imposible o impracticable analizar la población total, cualquier subconjunto de la población o universos analizados, constituye una muestra. Las muestras deben satisfacer dos condiciones; primero, permitir la puesta a prueba de hipótesis sustantivas y, segundo, hacer posible que los resultados obtenidos de la muestra sean generalizables al universo.

La selección de la muestra

Requiere un orden secuencial, definición del marco muestral, determinación de unidades elementales deberán de tener características en común para que puedan ser seleccionadas y elección de unidades de muestreo.

El plan de análisis

Tiene como funciones sintetizar la información disponible en indicadores, elegir los métodos y técnicas que permitan utilizar la información para lograr los objetivos planteados, apreciar la naturaleza de los indicadores y las escalas aplicables a los mismos. Su preparación debe tomar en cuenta los tipos de información a analizar, la clase de

análisis, los recursos, la combinación de información, análisis y recursos en un contexto temporal y la forma de presentar los resultados.

El contexto y formas de presentar la información

Todo proyecto es evaluado en su contexto sociocultural, por sus factores físicos y por los socioeconómicos; indudablemente los aspectos relevantes del contexto deben considerarse en las unidades de análisis que resulten de las hipótesis generales y, deben también especificarse en el modelo de evaluación escogido.

Hay dos modelos de contexto fundamentales; el macro, que incluye factores socioculturales como el régimen político, las actitudes frente al proyecto y la importancia frente a los servicios prestados y, el micro, en donde se particulariza sobre un universo de estudio mucho más puntual; en este caso, se dice que se pueden tener diferentes categorías de evaluación, la informal, la formal no estructurada y la formal estructurada.

Instrumentos de recolección de información

Sobresalen la encuesta y la prueba previa, la primera reúne los instrumentos para la recolección de información aplicables a cualquier tipo de unidad de análisis, las cuales contengan variables relevantes para la evaluación; mientras que la segunda, es un paso para determinar la viabilidad y adecuación de los instrumentos y del personal que tiene a su cargo el relevamiento de la información, al tiempo que muestra la correspondencia que existe entre la relevancia teóricamente asignada a las variables seleccionadas y los resultados de su aplicación.

Las formas y pasos del procesamiento

Se sintetizan básicamente en tres primordiales:

- La codificación: Es la tarea de asignar números a las variables y a los valores que estas puedan asumir dentro de su rango de variación;

- El análisis de consistencia de las variables, mediante el cual se realizan pruebas para garantizar que los valores de las variables están dentro del rango de variación posible y al mismo tiempo sean consistentes entre sí.
- El análisis de la distribución y de la relación existente entre variables, que tiene por objeto agrupar los valores de las variables según la distribución presentada en la muestra.

Las técnicas de análisis

Dependen del nivel de medición que puede aplicarse a los atributos o variables de las unidades de análisis, lo cual requiere hacer consideraciones sobre la medición, para lo cual se utilizan métodos como la teoría de la medición y el principio y pasos de la medición.

1.3.5 Proceso de la evaluación

Tener un orden en el desarrollo de la evaluación es un principio fundamental para su ejecución, por lo cual desarrollar un correcto proceso de evaluación permitirá que sea eficaz y eficiente ya que se busca recoger y analizar sistemáticamente una información para poder determinar el valor o mérito de una intervención. Por lo cual destacamos los siguientes:

Necesidad de evaluar: objetivos de la evaluación

Mejorar las políticas públicas y programas sociales se ha convertido en una necesidad de las administraciones, encontrar un mecanismo que les permita generar conocimiento y aprendizaje ayudando a los funcionarios públicos a mejorar la toma de decisiones, perfeccionar las condiciones del programa y establecer un instrumento que permita transparencia y rendición de cuentas. Anteriormente los programas sociales y políticas públicas no cumplían con estas condiciones por lo cual surge la necesidad de practicar de la evaluación.

Destinatarios de la evaluación

La evaluación puede centrarse en cualquier ámbito de intervención pública, así como sobre cualquier temática que se pueda plantear. De la misma manera, puede atender al conjunto

de las fases del ciclo de las políticas públicas, o bien, puede elaborarse parcialmente sobre alguna de ellas. La evaluación de políticas públicas puede centrarse en políticas que atienden el total de un conjunto territorial, o bien, dirigirse a proyectos localizados, o incluso sobre los componentes de un programa con la finalidad de mejorar la toma de decisiones de acciones futuras.

Términos de referencia

Establecer los criterios y lineamientos con los que debe de cumplir una evaluación son fundamentales ya que a partir de ahí los evaluadores entregaran el resultado de la evaluación por lo cual los términos de referencia son los puntos esenciales en las evaluaciones que deben de cumplir, estos son emitidos por las dependencias.

Por ello que los términos de referencia describen de manera detallada los requisitos con los que debe cumplir la evaluación, tales como la introducción donde se describen los propósitos y limitaciones de la evaluación, así como una breve descripción de la puesta en marcha de la política pública o el programa que se evaluara.

La metodología de la evaluación es en donde se debe de describir el objeto de la evaluación, este apartado contiene objetivo general y específicos de la política o programa a evaluar, además de las características generales como los componentes, bienes o servicio que otorga, con que periodicidad, cantidad y el área encargada de operación. El equipo evaluador quien está a cargo de la evaluación, los perfiles de cada uno de los integrantes y sobre todo la experiencia en evaluación.

Los parámetros y metodología en donde se indican las fuentes de información del gabinete es decir, referencias académicas, estadísticas y documentales especializadas en la problemática que busca resolver la política pública o programa social, también la información generada de la política o programa social, en el caso de ser campo es necesario mencionar los instrumentos aplicados a los beneficiarios y operadores del programa como encuestas, entrevistas, grupos focales y por ultimo establecer los criterios y parámetros cuantitativos y cualitativos.(Banco Mundial-CLAD,2009).

Los contenidos de diseño donde se debe de Identificar el problema o necesidad social prioritaria sobre el que actúa la política pública o el programa social. El Marco teórico y justificación del Programa, es decir, información relevante del problema atendido; incluir datos estadísticos. Identificar las causas y consecuencias del problema atendido.

El resultado de la evaluación es donde se ponen las conclusiones, donde se menciona si se permiten tomar decisiones oportunas que permitan la mejora de la gestión de la política pública o programa social, también, integrar las recomendaciones, los aspectos susceptibles de mejora, proponer medidas correctivas donde principalmente se busquen disminuir los problemas identificados.

Las referencias documentales, es colocar toda la bibliografía consultada para la realización de la evaluación (Leyes, reglas de operación, manuales, informes, oficios etc.) y anexos este aparato es opcional en caso que se hallan realizado investigación cuantitativa como estadísticas, entrevistas, bases de datos.

Equipo evaluador

Los evaluadores son los responsables de coordinar las actividades durante la realización de la evaluación, para este no debe de ser cualquier persona, solamente para aquellos que tengan el grado académico como Licenciados, Maestros y Doctores, conocimiento y experiencia tanto en el tema que sea de la política a evaluar (social, salud, migración etc.) como en la realización de indicadores, matrices y evaluaciones.

Deberá ser un trabajo en conjunto, tanto los especialistas en la materia como los expertos en evaluación, tiene que existir comunicación entre ellos para que les permita llevar de forma correcta y organizada la evaluación.

Dependerá de cada institución que solicite la evaluación los requisitos que deberá de tener el equipo evaluador, sin embargo, el ministerio de la administración pública (MPA, 2007). Propone los siguientes atributos personales:

- Ético, imparcial, sincero, honesto y discreto.

- De mentalidad abierta, dispuesto a considerar ideas o puntos de vista alternativos.
- Diplomático, con tacto en las relaciones con las personas.
- Observador, activamente consciente del entorno físico y las actividades.
- Perceptivo, instintivamente consciente y capaz de entender las situaciones.
- Versátil, se adapta fácilmente a diferentes situaciones.
- Tenaz, persistente, orientado hacia el logro de los objetivos.
- Decidido, alcanza conclusiones oportunas basadas en el análisis y razonamiento lógico.
- Seguro de sí mismo, actúa y funciona de forma independiente a la vez que se relaciona eficazmente con otros.

Así mismo también se plantean las actitudes que habrá de evitar en el equipo evaluador, para poder realizar una evaluación eficiente y eficaz, tales como:

- Forzar la reunión cuando la persona no está totalmente disponible o dispuesta;
- Hacer preguntas tendenciosas;
- Ser sarcástico;
- Entrar en disputa con el evaluado e. Comunicar precipitadamente la evaluación de los hallazgos;
- Dar consejos;
- Memorizar observaciones importantes (evidencias) que deben ser plasmadas. (MPA, 2007).

Realización de la evaluación

Es llevar a cabo la evaluación considerando los siguientes aspectos:

- Marco conceptual de la evaluación donde se realiza una definición y estructuración del problema que sirva de marco teórico para la evaluación
- Definición del programa público donde se construya el sistema del problema, los diversos factores asociados
- Evaluación conceptual revisar la coherencia entre la política y el programa definido

- Construcción del deber ser elaborar un marco de referencia teórico sobre lo que debería ser la política en función de la definición y estructuración del problema. (Curcio, 2007).

Informe de la evaluación

El informe de evaluación es el producto en el que se recogen las técnicas y métodos usados para la recopilación y análisis de la información, los resultados de la evaluación, y las conclusiones y recomendaciones obtenidas. En este apartado se incluye una propuesta de modelo de informe de evaluación que contiene la estructura y una propuesta básica de contenido. Debe tenerse en cuenta que el índice de contenidos propuesto para el informe de evaluación de políticas públicas puede ser objeto de modificaciones con el fin de adaptarlo a las necesidades que se consideren oportunas. Deberá de contar con la siguiente estructura: (Guía de evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco. S/F)

1. Contexto y descripción de la intervención
 - Características esenciales del contexto
 - Descripción de la intervención
2. Contenido de la evaluación y metodología empleada
 - Diseño técnico de la evaluación
 - Técnicas y herramientas utilizadas
 - Condicionantes y límites encontrados en el desarrollo de los trabajos
3. Análisis e interpretación
 - Análisis del marco legal y documental de referencia en la materia
 - Análisis de la situación de contexto
 - Análisis de pertinencia de la estrategia
 - Análisis de coherencia interna
 - Análisis de complementariedad
 - Realizaciones financieras y físicas
 - Análisis de resultados e impactos
 - Análisis de la eficacia de las intervenciones
 - Evaluación de acciones innovadoras

4. Conclusiones y recomendaciones

- Conclusiones y recomendaciones respecto a la política o programa
- Desafíos y perspectivas futuras.

Comunicación del uso de los resultados

La importancia de la comunicación del proceso y de los resultados de la evaluación es base para que pueda realizarse con éxito el proceso, ya que no solo se debe de medir por el grado el que esta contribuye al aumento de la mejora del conocimiento si no por resultados. La preocupación por la utilización de la evaluación y por dar respuesta a las necesidades específicas de información, ha sido la atención prestada a los procesos de comunicación de los resultados de las evaluaciones (Bustelo, 2001).

Sin embargo, la comunicación durante el proceso de la evaluación es vital para que esta pueda ser efectiva, los procesos de comunicación por lo regular carecen de claridad, los informes suelen ser incompletos e insuficientes.

Figura 2 Proceso de la evaluación



Elaboración: Fuente propia realizado en base al proceso de evaluación.

En el cuadro se muestra el proceso de la evaluación como es la motivación para evaluar, definición de unidad de análisis, las necesidades normativas, los criterios de valor, diseño metodológico y criterios de indicadores, la búsqueda de fuentes y diseños de técnicas, trabajo del campo o análisis, datos e interpretaciones y por último los juicios y recomendaciones.

Cuando se identifica el proceso a desarrollar mejorar la gestión del mismo, además de delimitar las etapas, mejorando la definición de roles y responsabilidades optimiza la comunicación entre las etapas, así mismo como la comunicación y por ultimo favorece la alineación de objetivos adaptando a las necesidades de la evaluación.

1.3.6 Usos de la evaluación

Bajo la perspectiva que la evaluación es un instrumento público, tiene dos usos complementarios y diferenciados: (Guía de evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco. S/F)

1. Uso político estratégico y democrático:

- Responsabilidad y transparencia gubernamental

2. Uso gerencial:

- Mejora la gestión pública y de la calidad prestacional

La evaluación tiene, también desde su origen:

3. Uso académico:

- Investigación teórica y análisis sistemático

4. Una finalidad dinamizadora:

- Mejorar los procesos dentro de la administración

La evaluación contribuye a la formación y a la movilización de los agentes y actores implicados en las intervenciones públicas. Les ayuda a comprender los procesos en los que participan y apropiarse de una manera más responsable de los objetivos que persiguen las políticas y a mejorar los resultados.

Capítulo 2

Sistemas de evaluación: Experiencias Internacionales y Nacionales

2.1 Objetivos del sistema de evaluación

La implementación de un sistema de evaluación dentro de las administraciones públicas tiene la finalidad valorar los resultados de las políticas y programas públicos, así como establecer herramientas que permitan su mejora. El sistema de evaluación permite tener transparencia y rendición de cuentas y no solo se convierte en un requisito que por ley se tenga que cumplir, ha sido uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los gobiernos en la actualidad. El objetivo central es producir información de calidad y objetiva que sirva para tomar mejores decisiones en política pública. Con un sistema de evaluación el ciudadano cuenta con instrumentos de vigilancia del quehacer gubernamental.

La toma de decisiones pretende ampliar el panorama de las opciones que tienen para tomar los servidores públicos, previamente ya existe una evaluación que respalde la toma de decisión, en décadas pasadas era un principal sesgo que se tenía al solo existir una opción los tomadores de decisiones se veían acorralados tomando una elección afectando a la población.

Los sistemas de evaluación impulsan una de las principales finalidades de la evaluación como es la rendición de cuentas, donde el sistema se convierte en un mecanismo de vigilancia, las políticas y programas se ven obligados a mostrar de manera pública en que y cuál ha sido el costo de la implementación de estas acciones. Este apartado esta principalmente dirigido a la población donde ellos mismos pueden consultar y ver de qué manera ha sido implementado el recurso.

Los sistemas de evaluación proponen y brindan información para mejorar los programas en su diseño e implementación, incrementan el aprendizaje institucional, mejorando la calidad de las acciones públicas buscando beneficiar principalmente a la población.

2.1.1 Definición de sistema de evaluación

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) define al sistema de evaluación como 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.

La creación de un sistema de evaluación cuyos resultados sean valorados positivamente y se utilicen en la búsqueda del buen gobierno, siempre que haya una demanda suficiente de la función para garantizar su financiamiento y su sostenibilidad en el futuro previsible. (Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi,2008).

Sabemos que no necesariamente la demanda de sistema de evaluación constituye un dato dado, sino que requiere ser construida. Influyen en ella una multiplicidad de factores, pero ciertamente uno tiene preeminencia: la vinculación del sistema a las funciones de planificación del desarrollo, de presupuestación y de rendición de cuentas que, crecientemente, se revelan claves para lograr una mayor orientación estratégica al desarrollo, una asignación más eficiente de los recursos públicos, y una mayor responsabilizarían de las administraciones públicas frente a los representantes políticos y a la ciudadanía y, en definitiva, para lograr una gestión pública para resultados de desarrollo (Grau y Ospina, 2008).

Los sistemas de evaluación, por su efecto en la estructura y la dinámica de la gestión pública, son sistemas vivos en constante transformación, adaptación y rediseño, mediante la interacción de múltiples actores con intereses, mandatos e incentivos diversos, con papeles diferentes y desde perspectivas distintas (Yarahuán y Trujillo,2015). Es necesario trabajar en conjunto con los actores directos que influyen las políticas públicas, así se tendrá mayor control y seguimiento en los sistemas de evaluación.

Los sistemas de evaluación, en tanto forma de agregación de información, son también una manera de enfrentarse a la complejidad, diversidad y amplitud del ente gubernamental. (González, 2010). Ayudan a tomar decisiones más informadas ante las restricciones temporales y de recursos. Es un intento por plantar los inicios de una nueva cultura organizacional que ayude a orientar la gestión gubernamental hacia resultados concretos y visibles a la hora de tomar decisiones más informadas.

Un sistema de evaluación debe de ser definido como un conjunto de elementos, normas, procedimientos que regulan el correcto funcionamiento de la implementación de las políticas públicas, en la actualidad un sistema de evaluación se ve quebrantado por los intereses de las instituciones al modificarlo y estructurarlo a su propio beneficio el cual no es el principal objetivo de un sistema.

2.1.2 Elementos de los sistemas de evaluación

Un sistema de evaluación de una sociedad particular está relacionado con muchos otros sistemas, el político-administrativo, el educativo, el fiscal, el legal. Se ve reflejado a lo largo del tiempo en cada caso una situación particular entre afinidad y repulsión a las actividades de evaluación, lo que lleva a una cierta forma de la cultura de la evaluación.

Los distintos sistemas de valuación se articulan a través de diferentes grados de desarrollo, una cantidad variable de evaluaciones y de otros elementos cuantitativos, cuyos conjuntos se pueden interpretar como diferentes estados de un mismo camino hacia un modelo de un sistema maduro (Toulemonde, 2000).

Reconociendo que los sistemas de evaluación han de poseer características diferenciadas según los diversos contextos nacionales en que se encuentren insertos, López, Mackay y Krause (2012) señalan los siguientes factores como piezas que contribuyen a la formación de dichos contextos:

- La demanda gubernamental por la información.
- Los usos de la información generada.
- La disponibilidad y calidad de la información gubernamental.

- Las habilidades de los funcionarios y consultores para evaluar y analizar la información del sistema.
- El financiamiento disponible para el mismo.

Feinstein (2012), por su parte, propone que la institucionalización de los sistemas de evaluación se puede valorar considerando los siguientes elementos:

- Demanda de evaluación (solicitudes explícitas y periódicas de evaluaciones, actores explícitos y fondos para contratación);
- Oferta de evaluación (instituciones o profesionales con experiencia en contratar evaluaciones, actividades de desarrollo de capacidades en evaluación, instituciones con capacidad potencial para contratar y realizar evaluaciones).
- Vinculación (existencia de instrumentos o medios de vinculación, mecanismos de ajuste entre demandas y ofertas, desarrollo de un mercado de evaluadores);
- Uso de las evaluaciones (si se utilizan o no, quiénes son los usuarios, promoción del uso).

El sistema de evaluación deberá contar con las siguientes características para poder cumplir con su objetivo:

- Contar con la voluntad política de la alta dirección para impulsar el uso de sistemas de información. La institucionalización de dichos sistemas contribuye a minimizar los efectos de las actitudes patrimonialistas frente a la información.
- Un cambio de la cultura organizacional. Modificar los hábitos y prácticas basadas en procedimientos rutinarios e inclusive inerciales, a una práctica que genere valor y tome conciencia que ésta debe contar con evidencias o información empírica.
- Contar con un enfoque de prevención basado en el conocimiento de los resultados alcanzados a nivel de productos conseguidos (medios), y los efectos e impactos logrados (cambios en las personas).

- Esto demanda la necesidad de establecer indicadores que permitan medir aspectos intangibles que no son fácilmente de identificar (desarrollo humano). (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, S/F)

Durante los últimos años la Administración Pública, ha comenzado a emprender diversos esfuerzos a fin de mejorar tanto a la definición y alineación de los objetivos de los sistemas de evaluación a los planes de gobierno, siendo el proceso donde se asignan los recursos presupuestarios a las actividades planteadas.

Los sistemas de evaluación deberán estar debidamente alineados al Planes de acción de los gobiernos, en las tres dimensiones, nacional, estatal y local los tres deberán de responder a las necesidades tanto del país, estado y municipio. Los objetivos de los sistemas son incrementar la cantidad, calidad de los bienes y servicios, reducir el gasto de operación, promover las condiciones para un mayor crecimiento económico con empleo y, sobre todo, elevar el impacto de la acción de gobierno en el bienestar de la población. (SHCP, 2008).

En México encontramos al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 donde se toma con mayor relevancia los objetivos del Sistema evaluación en el cual destaca el mejoramiento de la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de los resultados, mayor transparencia y rendición de cuentas.

También, se llevó a cabo una reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización en mayo del 2007 (reforma hacendaria) donde se especifica que los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos, y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, al fin de satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Los sistemas de evaluación deberán contar con elementos como; marco jurídico, planeación, programación, presupuesto, ejercicio y control, seguimiento y evaluación, deberán estar debidamente coordinados entre ellos, puesto que depende uno del otro para la

correcta ejecución del sistema, dado que uno de estos elementos no este correctamente sustentado y no se ejecute debidamente, se verá reflejado en las evaluaciones.

El marco jurídico es el conjunto de disposiciones, leyes, reglamentos y acuerdos a los que debe apearse una dependencia o entidad en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, por los cuales los sistemas de evaluación deben de estar alineados a estos, en ellos se establece las funciones que tendrán, y las disposiciones que por ley le competen.

La Planeación se encarga de coordinar las acciones relacionadas con la formulación de la política de desarrollo institucional, su concreción se ve reflejada en los programas. Dirige y coordina las actividades de planeación, vinculación y compatibilización, cuidando que los planes y programas que se generen, mantengan congruencia en su elaboración y contenido. Así mismo, determina los criterios y prioridades de asignación presupuestal, verificando la relación que guarden los proyectos o programas presupuesto de las diversas Secretarías, con los objetivos institucionales plasmados en su decreto de creación en conjunto con los lineamientos marcados por los programas. También, se encargará de enlistar las actividades que se desarrollaran durante la ejecución del sistema de evaluación del desempeño, específicamente en el plan anual de evaluación (PAE) donde se mencionan las evaluaciones a realizar durante todo año, enfocadas a los programas con mayor presupuesto.

En la etapa de programación se enlaza con la etapa de planeación, en ella se incorpora la información proporcionada por las dependencias y entidades en la etapa de planeación, principalmente al nivel de unidad responsable. En la programación se realiza lo siguiente:

- Costeo preliminar grueso de procesos y proyectos.
- Se incorporan Elementos Programáticos (objetivos, indicadores y metas).
- Revisión de procesos y proyectos.
- Priorización y depuración de procesos y proyectos.
- En los Programas Operativos Anuales, participará la Oficina de Planeación de la Presidencia y los Comisionados, para la determinación de prioridades.

- Se incorpora un campo que identifica los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.
- El campo de proyectos, cambia para contener dos tipos de proyectos: proyectos de Inversión y proyectos de Innovación, adicionalmente se identificarán los procesos ligados a la operación cotidiana que efectúan las unidades responsables. (Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional S/F)

Las modificaciones permitirán identificar, por un lado, el Marco General del Gasto Público que identifica las políticas públicas, y por otro lado las acciones que desarrollan las unidades responsables para alcanzar los objetivos planteados en el Marco General, que conforma el Marco Particular del Gasto Público.

Los Programas Operativos Anuales (POA) son parte de la del Sistema Evaluación y entra en esta etapa de programación dado que se incorporan actividades adicionales como: costeo grueso preliminar, la depuración de procesos y proyectos, priorización, generación de una perspectiva de mediano plazo (viabilidad financiera del programa de gobierno), la participación de los comisionados en la revisión de los POA

Es un instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de cobertura con equidad, eficacia y eficiencia por las Entidades Públicas. Establece los límites de gastos durante el año fiscal, por cada una de las Entidades del sector público y los ingresos que los financian, acorde con la disponibilidad de los Fondos Públicos, a fin de mantener el equilibrio fiscal.

El presupuesto pertenece a la parte del instrumento económico, los congresos tanto federal como estatal autorizan el recurso para que las dependencias puedan ejercerlo. Algunas veces los programas, y evaluaciones se ven limitados a realizarse debido que no cuentan con el presupuesto necesario para su ejecución.

El presupuesto es basado en resultados (PbR) donde los objetivos se relacionan directamente con los resultados (planeados y programados), porque son una manifestación tangible, material y medible del nivel del logro de los objetivos (realizados) y los resultados

precisan el tipo, magnitud y sentido de la transformación, impacto o beneficio que se prevé lograr (objetivos), (Secretaría de Hacienda y Crédito Público/SF).

El PbR se enfoca en la definición y establecimiento claro y sencillo de los objetivos y resultados que prevén alcanzar los programas a los que se asignan recursos presupuestarios, y con el apoyo de la información del desempeño, se mejorarán las políticas, el diseño y gestión de los programas y de las instituciones, y se incentivará a los servidores públicos a lograr los objetivos y los resultados establecidos.

El ejercicio y control son inherentes a las organizaciones e indispensables para su funcionamiento en el Sistema de Evaluación, donde los procesos y competencias de evaluación sobre la contribución de las funciones de los servidores públicos involucrados. Comprende el conjunto de actividades y procesos que llevan a cabo las unidades administrativas para poner en práctica la decisión pública adoptada. La implementación de la política es, pues, la secuencia programada de acciones, dirigida a producir unos resultados definida a partir de unos objetivos previos. (Juez, 2016)

En la fase de control se realiza una revisión sobre avance presupuestal, físico, financiero y su expectativa sobre el cumplimiento, se exponen los resultados alcanzados hasta el momento, se pueden efectuar los ajustes necesarios, como recorte de presupuesto, recorte de personal humano y técnico o bien el aumento del mismo para garantizar que se alcancen los objetivos planteados.

El seguimiento y la evaluación es una etapa que comprende la recolección y el análisis de datos para comprobar que el programa cumple los objetivos que se propusieron al inicio de su implementación respondiendo a las necesidades de la población. Dentro de esta etapa se emiten las acciones de mejora que permitan al programa perfeccionar su ejecución, es necesario seguir las recomendaciones para alcanzar los resultados esperados. El seguimiento y evaluación es fundamental para administración pública, para la transparencia y rendición de cuentas dado que se regula y mejora el uso de los recursos.

El seguimiento y evaluación contribuyen a:

- Determinar si los diseños de los programas son adecuados para su operación.
- Determinar el rendimiento del programa
- Verificar si se alcanzan las metas en cuanto a adopción y uso.
- Comprobar si el presupuesto otorgado ha sido ejercido para el fin que se destinó.
- Realizar las correcciones necesarias antes de que finalice el programa.

Lo ideal es que se inicie el seguimiento al principio del programa y continúe hasta la terminación de éste. La evaluación puede realizarse antes durante o al final de su culminación. Un programa que está en curso y no tiene sistema de seguimiento y evaluación por lo regular no cumplirá con sus objetivos planteados, siempre es factible y aconsejable empezarlo cuanto antes.

2.1.3 Diferencia entre monitoreo y evaluación

Dentro del sistema de evaluación, específicamente en el proceso existe un apartado llamado monitoreo el cual se refiere al proceso sistemático de recolectar, analizar y utilizar información para hacer seguimiento al progreso de un programa en pos de la consecución de sus objetivos, y para guiar las decisiones de gestión. El monitoreo generalmente se dirige a los procesos en lo que respecta a cómo, cuándo y dónde tienen lugar las actividades, quién las ejecuta y a cuántas personas o entidades beneficia. (ONU,2010)

El monitoreo se realiza una vez comenzado el programa y continúa durante todo el período de implementación. A veces se hace referencia al monitoreo *como* proceso, desempeño o evaluación formativa.

Mientras que la evaluación es una apreciación sistemática de una actividad, proyecto, programa, política, tema, sector, área operativa o desempeño institucional. La evaluación se concentra en los logros esperados y alcanzados, examinando la cadena de resultados (insumos, actividades, productos, resultados e impactos), procesos, factores contextuales y causalidad, para comprender los logros o la ausencia de ellos. La evaluación

pretende determinar la relevancia, impacto, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las intervenciones y su contribución a la consecución de resultados. (ONU, 2010).

Una evaluación debe proporcionar información basada en evidencia que sea creíble, fidedigna y útil. Los datos de las conclusiones, recomendaciones y lecciones de una evaluación deben ser usados en los futuros procesos de toma de decisiones relacionados con el programa.

Otra diferencia importante es que el monitoreo tiene por objeto valorar los resultados y cobertura del programa, así como analizar el contexto del sector del que forma parte mientras que la evaluación valora las fortalezas y las áreas de oportunidad del programa, así como formular recomendaciones para su mejora. (CONEVAL, 2015).

2.1.4 Sistema de Monitoreo y Evaluación

El Sistema de Monitoreo y Evaluación surge como modelo para orientar a la administración pública hacia una Gestión para Resultados (GpR), administrando con eficiencia, eficacia, economía y transparencia de los recursos para satisfacer los objetivos a que están destinados. En este sentido es necesario realizar acciones para consolidar el PbR en la entidad mediante una metodología que permita mejorar la calidad del gasto público y promover una adecuada rendición de cuentas basada en la orientación de las acciones del gobierno hacia los resultados que la ciudadanía espera obtener y no en los insumos o actividades que los servidores públicos realizan cotidianamente para cumplir con sus obligaciones. (Manual de monitoreo y evaluación, 2016).

El sistema permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para conocer de manera transparente los resultados del ejercicio de los recursos y con ello el impacto logrado de los programas presupuestarios con la finalidad de mejorar la calidad del gasto.

El monitoreo es el proceso sistemático de recolectar, analizar y utilizar la información del registro de avance en el alcance de metas de indicadores estratégicos y de

gestión que se estructuran en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y con ello dar seguimiento a la consecución del alcance y logro de metas y objetivos para determinar en qué medida se está ejecutando un Programa, en función de los resultados previstos. (Manual de monitoreo y evaluación, 2016).

Dentro del ciclo presupuestario se establece que el seguimiento será realizado a través del monitoreo de indicadores, permitiendo realizar una valoración objetiva al desempeño de los programas presupuestarios mediante la verificación del grado de cumplimiento de sus metas y objetivos.

La implementación de Sistemas de Monitoreo y Evaluación no es una práctica común en el sector público, a pesar de que están establecidos en ley, en parte debido a que su desarrollo requiere invertir tiempo y capacitación. Sin embargo, su desarrollo asegura un adecuado uso de los recursos públicos, permite la mejora continua y facilita establecer nuevas líneas de acción para abordar los problemas o necesidades ciudadanas.

El objetivo de establecer un Sistema de Monitoreo y Evaluación consiste en producir información de calidad y objetiva que sirva para tomar mejores decisiones en política pública y para que el ciudadano cuente con instrumentos que apoyen la rendición de cuentas y la vigilancia del quehacer gubernamental. El Sistema de Monitoreo y Evaluación vigentes son el resultado de un proceso institucional de corto y mediano plazo dado que este mismo sistema se va adoptando a las necesidades de las políticas públicas.

Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación constituyen el resultado de la aplicación de principios, procesos, procedimientos, prácticas operativas y administrativas para el desarrollo de un conjunto de herramientas integradas, con las cuales los gobiernos, los parlamentos, la sociedad civil, las organizaciones relacionadas con el quehacer público, los organismos multilaterales y las agencias nacionales de desarrollo, entre otros, cuentan para efectuar un seguimiento de los resultados que se dan en la implementación de las políticas públicas e iniciativas gubernamentales a través del tiempo. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016) En particular, este sistema permite obtener información respecto de los avances y logros que se desprenden de las acciones, los procesos, y los programas y

proyectos gubernamentales. Dichos sistemas posibilitan medir el logro de sus objetivos y conocer cuáles han sido las dificultades en el camino para alcanzarlos.

Existe un marco legal actualizado que respalda la implementación de sistemas de Monitoreo y Evaluación, deberá estar por mandato constitucional y las leyes que se especialicen en la materia. La administración pública trabaja con la técnica de presupuestos por programas, la cual promueve la generación de resultados, es decir generar transformaciones a mediano, corto y largo plazo por medio de la intervención pública.

La evaluación de los resultados obtenidos implica comparar un escenario inicial o línea base con los resultados o cambios que se obtienen luego de la intervención pública. Esto implica verificar el grado de cumplimiento de las previsiones contenidas en los instrumentos de planificación y presupuestación.

Los procesos de evaluación dentro de las instituciones se facilitan por medio de los sistemas de Monitoreo y Evaluación, contribuye a la toma de decisiones basada en evidencia fundamentada, resultando esencial en el proceso de modernización del Estado y la gestión y función pública, ya que permite invertir los siempre escasos recursos fiscales de manera eficiente, eficaz y transparente, con una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía.

Con el Sistema de Monitoreo y Evaluación se busca que las acciones, programas y políticas de desarrollo social se orienten al logro de resultados y garanticen tanto la transparencia como la rendición de cuentas en todo momento. (CONEVAL, 2015). Brinda información para mejorar los programas y la toma de decisiones a nivel gerencial e incrementa el aprendizaje institucional fortaleciendo la transparencia y rendición de cuentas.

2.1.4 Sistema de evaluación y desempeño

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, define al Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) como, el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los

principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto de los programas y proyectos (LFPRH, 2016).

La secretaria de Función pública, quien además de la secretaria de Hacienda y Crédito Público son las encargadas de llevar acabo el SED define al sistema como el que orienta a identificar la eficiencia, economía, eficacia, oportunidad y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público.

Por otra parte, el portal de transparencia presupuestaria y observatorio del gasto define al SED como un instrumento de la Gestión para Resultados, que, a través de la identificación y evaluación de objetivos de los programas y su vinculación al Plan Nacional de Desarrollo (PND), permite una planeación estratégica, operativa y participativa, más orientada a los resultados que a los procedimientos. El sistema debe estar alineado a los objetivos planteados dentro del PND, donde se pretende mejorar la calidad de vida a través de los programas y servicios públicos. También elevar el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas.

En los lineamientos generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño del Estado de Hidalgo (SEED) lo define como el proceso de implementación, seguimiento y perfeccionamiento del PbR, pretendiendo con ello impulsar una propuesta integral tendiente a realizar evaluación al desempeño de las políticas públicas, de los programas y líneas de acción que ellas emanen, con un enfoque hacia el logro de los resultados.

Un SED entonces es una herramienta de rendición de cuentas sostenida en una dinámica de aprendizaje organizacional, donde el proceso de su construcción termina siendo más importante que el producto final. (Arellano, Lepore, Zamudio, Blanco, 2012).

El SED, es un instrumento de medición para las instituciones donde los resultados son el principal objetivo, el aumento de la eficiencia, eficacia, calidad y el impacto que tienen los programas en la sociedad. Es claro que es un mecanismo control de transparencia y rendición de cuentas para el ámbito gubernamental, en el cual se justifica todo el recurso ejercido para su funcionamiento.

2.2 Experiencias internacionales

Implementar un sistema de evaluación ha sido un compromiso de los gobiernos internacionales, donde con su ejecución se busca establecer un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas a los programas y políticas públicas que se les otorga mayor presupuesto y también evaluar su impacto-beneficio en la población. Por lo tanto, analizaremos tres países que son referencia de implementación de un sistema de evaluación como lo es Inglaterra, Colombia y Chile.

2.2.1 Inglaterra (Best value, libro verde y magenta)

El Reino Unido ha sido una referente en la aplicación de las reformas propuestas por la Nueva Gerencia Pública (New Public Management, NPM) y en el uso de herramientas de gestión por resultados para mejorar la eficiencia, lo que necesariamente lo ha llevado a incursionar en la evaluación de políticas y programas públicos. (Olvera, 2015). Siendo unos de los países pioneros en destacar la NPM, donde buscan evaluar los resultados obtenidos a partir del gasto formulado, además de contar con un sistema de control que tiene por objetivo mayor racionalidad en la toma de decisiones.

Fue a partir de 1979 donde la principal preocupación fue el control de los recursos utilizados. Se diseñó la Estrategia de Eficiencia (Efficiency Strategy) para mejorar su utilización y la iniciativa de Gestión Financiera (Financial Management Initiative) para ampliar la revisión de políticas por parte del parlamento y la opinión pública, sin embargo, dejó poco margen a la evaluación de la eficacia de las políticas. (Olvera, 2015). Uno de los principales objetivos que tienen las estrategias para las políticas es justificar el recurso utilizado, donde exista un equilibrio entre lo que se gasta con los resultados obtenidos.

Fue hasta 1997 donde se lleva cabo un sistema que permite planificar y presupuesto por resultados (Best Value), que combina el enfoque racional-objetivo de la evaluación de resultados e impactos con el argumentativo subjetivo dirigido al aprendizaje organizacional. (Olvera, 2015). La evaluación se debe fundamentar a través de la investigación rigurosa que permita ampliar el panorama para la toma de decisiones.

La Oficina del Gabinete y el Tesoro sugieren metodologías diversas para realizarlas y los departamentos eligen si son pertinentes para su aplicación. El tesoro, junta con otras áreas de gobiernos, se encarga de revisiones de las políticas expertos, principalmente cuando existan dudas. Existe un departamento gubernamental que se encarga de realizar evaluaciones antes, durante y después, con metodologías establecidas, deberán de reportar los avances al primer ministro.

Inglaterra cuenta con dos libros, los cuales son utilizados como manuales para la evaluación, el primero de ellos es el verde el cual consiste en poner énfasis en los principios económicos que deben ser aplicados en la estimación de costos. Mientras que el libro magenta se refiere, a las mejorar prácticas para que sean tomadas en cuenta por los departamentos de los gobiernos locales y el sector voluntariado, donde se promueve el entendimiento de los diseños de los conceptos necesarios, así como conceptos teóricos sobre el diseño y realización de evaluaciones.

El departamento de Trabajo y Pensiones en conjunto con el Centro Nacional para la investigación para la evaluación de políticas, usado especialmente en la evaluación de políticas y programas de sector laboral (Talbot, 2010). La profesionalización de la evaluación cuenta con asociaciones encargadas de analizar el avance de la evaluación, también, se realizan cada año conferencias con el objetivo de conocer si los evaluadores logran tener un papel más influyente en la forma en que se piensan y resuelven los problemas. Inglaterra es uno de los principales países pioneros en implementar los sistemas de evaluación dado que la evaluación es considerada como herramienta de cambio y transformación de los programas y políticas, con el fin de mejorar a la población.

2.2.2 Colombia (SINERGIA)

Colombia es uno de los países que a pesar de no realizar publicaciones académicas cuenta con uno de los sistemas de evaluación latinoamericanos más consolidados (Cardozo, 2015). A partir de 1980 se crea el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos (SiSeP), enfocados a los proyectos financiados por el Banco Mundial (BM) y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero es hasta a partir de 1994 donde se lleva a cabo el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia), donde sus

principales objetivos es darle un giro a la cultura de la administración pública y cumplir con una de las finalidades de la evaluación la rendición de cuentas.

Sin embargo, al sistema le faltó apoyo político que lo impulsara como consecuencia de la crisis de legitimidad que vivía el gobierno, en cambio fue validado por el Banco Mundial como modelo ejemplar. El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA fue creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND.

Este sistema se ha consolidado en Colombia como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas.

El sistema nacional de evaluación (Sinergia) está organizado en tres subsistemas:

- Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno.
- Sistema Nacional de Evaluaciones.
- Sistema de Difusión y Rendición de cuentas.

La estructura y órganos encargados de liderar los procesos están establecidos en la Constitución política. El seguimiento del PND está apegado al Sistema de Evaluación donde se determinan las líneas base y los indicadores de avances, de manera que las entidades registren en internet sus avances, restricciones, alertas y dificultades. (Cardozo, 2015).

Los componentes del Sistema de Evaluación son tres; seguimiento el cual verifica de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos del PND, el segundo es territorial el cual consolida la información relacionada con los objetivos y estrategias del PND que tienen un alcance territorial, así como documentos de análisis e informes que dan cuenta de los logros alcanzados periódicamente en los territorios y el último refiere a evaluaciones donde se realiza un análisis exhaustivo de la evolución e impacto de las principales políticas. (Sinergia, 2018).

Sinergia selecciona y prioriza los programas a evaluar con los diferentes sectores y en función de los recursos involucrados, el tamaño y características de la población afectada, la importancia política del sector, el nivel de innovación de la política, su potencial de aplicación y la replicabilidad de las lecciones derivadas de su evaluación. A pesar de la larga trayectoria de Sinergia y de la calidad de los profesionales que ofrecen sus servicios evaluativos, el país tiene un déficit importante en materia de evaluación de impactos, enfoque de derechos y análisis sistemático. (Quintero, 2010).

Colombia es uno de los principales pioneros en los sistemas de evaluación, sin embargo, afronta grandes retos como el apoyo político para consolidar el sistema, el carácter institucional, económico y cultural, que irrumpen con el verdadero propósito de la evaluación como es la transparencia y rendición de cuentas como está establecido en la carta magna de Colombia.

2.2.3 Chile

El Estado chileno a partir de 1990 se ha visto en la necesidad de crear de un mecanismo de evaluación gubernamental, en la Oficina de Planificación Nacional se transformó en el Ministerio de Planificación y cooperación, el cual es el encargado de evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado, quien recomienda la utilización voluntaria de indicadores de desempeño junto con el Sistema de Metas ministeriales. En 19694 crea el Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. (Cardozo 2015). Chile se convierte en uno de los principales países de América en adoptar un sistema de evaluación basado en resultados, lo cual le permite ser eficiente en sus políticas públicas.

Es a partir del 2000 cuando se aprobó el proyecto de “Reforma y modernización del Estado” el cual refiere a la evaluación de los programas públicos, más tarde se denomina como el Sistema de Control de Gestión (SCG), además que los indicadores de desempeño, se vuelven obligatorios.

Chile cuenta con el Sistema de Evaluación de Control Gubernamental (SECG), el cual tiene por objetivo diseñar e implementar procesos de planificación y sistemas de información para la gestión que permitan a la Institución disponer de la información

necesaria para apoyar la toma de decisiones respecto de los procesos y resultados de la provisión de sus bienes y servicios, y rendir cuentas de su gestión institucional, encargado por la Dirección de Presupuestos (Dipres).

Las evaluaciones son realizadas por consultores externos organizado por expertos, universidades o consultoras que son asignadas por licitaciones públicas, las instituciones evaluadas proveen información, participan en reuniones y comentan los informes, mismas participan en el proceso de evaluación.

Los indicadores de desempeño por institución son enviados por la Dipres al congreso y esta la utiliza para elaborar el presupuesto del siguiente año y asignar los incentivos que el sistema brinda tanto a los ministerios como a los funcionarios. (Guzmán, 2009). Chile es un país donde toman uno giro los indicadores, no solo para realizar evaluaciones, si no que de acuerdo como estén estructurados y su impacto serán el presupuesto designado para la implementación de los programas.

Chile cuenta con un sistema llamado “Balance de la Gestión Integral” (BGI) el cual tiene como propósito informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios en forma de cuenta pública al Congreso Nacional. Los Balances son elaborados por los propios servicios públicos en el marco de las instrucciones que para estos efectos define el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos.

Los principales aspectos que comprende este balance institucional son (Dipres, 2018):

- Presentación de las definiciones estratégicas y de los resultados más relevantes de la institución.
- Identificación de la institución en aspectos tales como; estructura organizacional, dotación, principales productos.
- Resultados de la gestión incluyendo informe de desempeño, de gestión financiera, de recursos humanos.
- Desafíos para el año siguiente, entre otros aspectos.

- El Balance de Gestión Integral (BGI) tiene por objetivo principal informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios como cuenta pública al Congreso Nacional.

Chile cuenta con un Sistema de Evaluación actualizado y fortalecido por las instituciones gubernamentales, siendo el único país en América Latina y el Caribe que conjunta un alto grado de institucionalización del sistema como una importante utilización de sus resultados en la toma de decisiones, lo que le permite elevar sus niveles de transparencia y rendición de cuentas, además de brindar la capacitación necesaria en las universidades y laboratorios de evaluación formando profesionistas y expertos en la materia.

2.3 Introducción de la evaluación en México

Los intentos por establecer la evaluación de los programas federales como una práctica del gobierno, datan de mediados de 1970 en México. Sin embargo, solo a fines de los años 90 las reformas de Monitoreo y Evaluación (MyE) y de gestión basada en resultados comenzaron a tomar arraigo en la administración pública federal. Uno de los catalizadores del proceso de institucionalización de la evaluación fue la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

El camino transitado por México hacia un sistema de gestión basado en resultados puede dividirse en tres períodos:

- El primer período, desde fines de los 70 a los 90, estuvo caracterizado por iniciativas dispersas de evaluación en sectores específicos, a menudo con el respaldo de agencias internacionales.
- El segundo período, iniciado a fines de los 90 y facilitado por la apertura del sistema político, trajo consigo la formalización de mecanismos de rendición de cuentas mediante una oleada de reformas legislativas a favor de la evaluación de los programas gubernamentales.

- El progreso logrado le permitió a México pasar a una tercera etapa en la que se avanza hacia la institucionalización de la evaluación en el sector social, bajo el marco del CONEVAL, y se inicia la transición y consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño- SED a nivel Federal. Este sistema, coordinado por la SHCP, está intrínsecamente ligado a la reforma de presupuesto público. (Fernando Castro, Gladys López, Beker Busjeet, Ximena Fernández, 2009).

La formalización, sumada a la exitosa e influyente evaluación de impacto de uno de los programas sociales más importantes, PROGRESA/OPORTUNIDADES contribuyó a marcar el giro de la administración federal hacia la medición del desempeño, así como al establecimiento de instancias del gobierno responsables de llevar a cabo las evaluaciones. (Cardozo, 2006).

2.3.1 Antecedentes de la evaluación

Ya desde los años 70 México realizaba evaluaciones de programas, a menudo impulsadas por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Un buen ejemplo fue el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), de hecho, una de las primeras intervenciones para la reducción de la pobreza rural.

Durante fines de los 80 y principios de los 90 se introdujeron iniciativas más sistemáticas desde el área del control fiscal. La entonces recientemente creada Contraloría, introdujo los conceptos de medición de desempeño y de Auditorías Integrales. A principios de los 90 hubo intentos por crear esquemas formales de evaluación para programas financiados a nivel federal, pero estos no lograron materializarse. (Hernández, 2008).

Hacia mediados de los 90 se había iniciado una serie de evaluaciones en el sector social tales como las del programa Abasto Social de Leche Liconsa, el programa Abasto Rural Diconsa, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y algunos programas de capacitación laboral, pero estas continuaron siendo aisladas. Por otra parte, el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), creado en 1996, propicio la introducción de indicadores de desempeño y evaluaciones internas a un nivel más amplio.

Sin embargo, estas iniciativas se centraron principalmente en fortalecer los controles internos y, dado que sus resultados no se hicieron públicos, los incentivos para la rendición de cuentas externa fueron muy limitados. A fines de los 90, México experimentó importantes cambios en el sistema político dirigidos a la profundización democrática, que por consiguiente afectaron el carácter de las reformas de la evaluación en el país. Antes de este período, eran pocas las iniciativas orientadas a la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público ya que el país había sido gobernado bajo un régimen de partido único desde la década de 1920.

2.3.2 Institucionalización de la evaluación

En materia de evaluación de políticas públicas, en México se comenzó con la institucionalización de ésta con vínculo dirigido hacia la política de desarrollo social que posteriormente para la segunda mitad de los años setentas se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto que contaba con una Subsecretaría de Evaluación de los resultados de los programas presupuestarios. Para inicios de la década de los ochentas entra en funcionamiento la Secretaría de Contraloría General de la Federación que tenía como objetivo evaluar la fiscalización y control interno de la Administración Pública.

De acuerdo al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que; 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.

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.

Para inicios de la nueva década de los 2000 se comenzó la nueva institucionalización de la evaluación con la aprobación de la Ley de General de Desarrollo

Social que propuso la creación de un Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) en 2006 que se complementaría con el Sistema de Evaluación del Desempeño basado en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el 2007, en ese mismo año fueron publicados los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”

Para ese mismo año se consolidó con el presupuesto de egresos de la federación, el cual destinaba un recurso específico para la implementación de la evaluación dentro del país creando el sistema de evaluación del desempeño a nivel federal en 2007, por lo cual se vieron reformadas las leyes que dispusiera este sistema.

La evaluación de la política social en México, y de la política pública en general, es una herramienta fundamental para mejorar constantemente su desempeño y conocer cuáles de las acciones son o no efectivas para resolver los grandes problemas sociales y económicos que todavía aquejan al País. (CONEVAL). La evaluación es considerada la última etapa de las políticas públicas seguida del diseño e implementación llevada a cabo con el objetivo de medir cuantitativamente y cualitativamente la eficiencia y la eficacia de la aplicación de las políticas.

En la Ley de Coordinación Fiscal, en el apartado del Ramo General 33, en el artículo 49, fracción V establece que: el ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 110 especifica que las Evaluaciones de Desempeño: se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de Sistema Estatal de Evaluación 7 objetivos y metas, con base en

indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

En el artículo 111, se establecen las bases del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual tiene por objeto identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes, el Sistema será obligatorio para los ejecutores de gasto, incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad.

En la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el Capítulo V, “De la Información Financiera Relativa a la Evaluación y Rendición de Cuentas”, se prevé la publicación del Programa Anual de Evaluación y la difusión de resultados de las evaluaciones, para lo cual pueden tomarse en cuenta elementos de la “Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas”.

Figura 3 Institucionalización de la evaluación en México



Fuente: Elaboración Propia con base a las leyes de la institucionalización del sistema de evaluación

Dentro de la figura tres podemos observar las leyes que se han implementado en México para el ejercicio de la evaluación.

2.3.3 CONEVAL como organismo encargado de la dirección de la evaluación

En el año 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se crea el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

Desarrollo (CONEVAL) como la instancia con autonomía técnica y de gestión con las atribuciones de medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social, establecido en la Constitución Política se agregó el apartado C al artículo 26, el CONEVAL como un Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Dichas acciones, junto con el surgimiento de otros instrumentos normativos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), la cual instauró el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como los Lineamientos Generales de Evaluación, el cual determinó la coordinación entre las instancias responsables de la evaluación en la Administración Pública Federal (CONEVAL y SHCP), han fortalecido el Sistema de Monitoreo y Evaluación en nuestro país y se ha avanzado hacia una cultura de la evaluación orientada a resultados.

Actualmente, el CONEVAL sigue siendo un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía técnica y de gestión hasta culminar el proceso legislativo que le brinde la autonomía presupuestal y sectorial, este organismo tiene como misión, visión y objetivo estratégico:

Dentro de la misión que tiene la dependencia se encuentra en medir la pobreza y evaluar los programas y la política de desarrollo social para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas. Por lo que respecta a la visión es una institución reconocida por su credibilidad y rigor técnico para generar información objetiva y útil que contribuye a la mejora de la política de desarrollo social. Su objetivo dentro de las políticas públicas es propiciar que los tomadores de decisiones y hacedores de la política social usen datos, análisis y las recomendaciones que genera el CONEVAL sobre el estado del desarrollo social.

Dentro de las funciones que tiene el CONEVAL de acuerdo a la Ley General de Desarrollo social son las siguientes:

- Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.

- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

El CONEVAL es la institución responsable de emitir los Lineamientos de Evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales. Asimismo, tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, mediante los cuales podrá emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.

En relación con la medición de la pobreza, el CONEVAL tiene la responsabilidad de emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza utilizando la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) mediante los indicadores: Ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda acceso a la alimentación, y grado de cohesión social.

Para orientar la implementación de estas atribuciones, el CONEVAL se integra por seis investigadores académicos elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de convocatoria pública, lo que garantiza la transparencia de las acciones que se emprenden y un Secretario Ejecutivo quien tiene a su cargo la dirección del Consejo.

Tener un órgano descentralizado dentro de la administración pública federal, especializado en evaluación de políticas públicas, donde trabajan en conjunto la academia con el gobierno es de suma importancia ya que a través de ellos se establecen los criterios y formas de desarrolla las evaluaciones, con la finalidad de emitir recomendaciones que mejoren la calidad de los programas.

2.3.4 Finalidad de la evaluación

Dado que las políticas públicas y programas sociales utilizan fondos del erario público, es necesario que se sometan a evaluación para poder justificar los recursos económicos empleados y también, si cumplieron con los objetivos planteados en el inicio. La evaluación cumple con tres finalidades las cuales son: Rendición de cuentas, transparencia y mejoras a la política pública o programa social. (Cuesta, 2010).

La rendición de cuentas en la acepción más flexible del término, no se restringe exclusivamente a los aspectos económicos sino también a la responsabilidad social y política, especialmente si las actividades llevadas a cabo se financian con fondos públicos ya que los contribuyentes tienen derecho a saber en qué y cómo se está empleando el dinero público.

Ackerman (2008). Ha propuesto entender a la rendición de cuentas como un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes. Podemos ya derivar que la verdadera rendición de cuentas implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático.

La transparencia se refiere a los efectos de la opacidad legal y judicial, de la opacidad económica y política, de la opacidad de la contabilidad y conducción empresarial; y de la opacidad reguladora, así como la incertidumbre que producen la arbitrariedad y la discrecionalidad. El derecho a la información es el conjunto de normas sistematizadas que garantizan a cualquier ciudadano acceso libre a la información de interés público, y que al mismo tiempo establece las obligaciones que tendrán que cumplirse para darle un uso responsable. (Francis, 2005). La transparencia es un mecanismo de creación, para que toda la sociedad pueda percibir el grado de eficacia y eficiencia de las administraciones públicas resulta necesario tener procesos de transparencia, la evaluación no solo es para mejora de los sistemas sociales, si no para que la sociedad tenga la percepción de responsabilidad de

sus tomadores de decisiones, en que se gasta el dinero, porque, que beneficio tiene para la población.

Las mejoras a las políticas públicas o programas sociales son esenciales para que se pueda considerar una evaluación efectiva, es una de las razones principales para que se realice la evaluación, estas deben de estar fundamentadas en los hallazgos y análisis del programa evaluado. Ayudan a que el programa tenga las correcciones correspondientes para que este tenga un mejor rendimiento e impacto a la población que está destinada.

2.4 Experiencias Nacionales

Dentro del país existen diferentes Estados que implementan el sistema de evaluación a nivel estatal, donde se destacan por su normatividad, planeación, cumplimiento y avance, colocándoles como principales referentes de la evaluación en México, tales como Jalisco, Ciudad de México y Yucatán.

2.4.1 Jalisco (Evalúa Jalisco)

El sistema de evaluación del Estado Jalisco denominado “Evalúa Jalisco” se creó en mayo de 2013, como un organismo consultivo que orienta al Gobierno de Jalisco en la implementación de la estrategia de evaluación, uno de sus principales objetivos es mejorar la eficiencia de los programas y políticas públicas implementadas por las distintas dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, a partir de la generación de evidencia que facilite la toma de decisiones. Los componentes con los que cuenta Evalúa Jalisco, monitoreo de programas públicos, mejora de condiciones de evaluación, el desarrollo y coordinación de la práctica evaluativa y uso de la evidencia.

El objetivo es identificar y monitorear los programas públicos y acciones con un potencial de impacto en la mejora de la calidad de vida, así como contar con información actualizada y estratégica para identificar el desafío de evaluación y mejora de la acción gubernamental.

Para mejorar la calidad y la cantidad se han desarrollado guías para elaboración de Reglas de Operación que ayuda a los tomadores de decisiones a estructurar el documento normativo de su programa, establecen las bases técnicas y de procedimientos para la

implementación de la estrategia de monitoreo y evaluación de programas y políticas del Gobierno de Jalisco, cada año se realizan cursos, talleres o reuniones de capacitación para mejorar las capacidades técnicas de los enlaces de las Unidades Internas de Evaluación.

El desarrollo y coordinación de práctica evaluativa instrumento normativo que establece los programas, estrategias y/o políticas públicas que se evalúan cada año, desde 2013 se realizan de manera sistemática y coordinada e independencia técnica que quieran evidencias para mejorar. Evalúa Jalisco demuestra su evidencia a través de la plataforma en línea que permite a los gestores de los programas definir los compromisos de mejora a partir de las recomendaciones obtenidas en las evaluaciones externas. En él se da monitoreo anual al avance en el cumplimiento de los compromisos de mejora pública.

En Jalisco además de existir el Consejo Evalúa Jalisco, existe un Consejo Técnico independiente para la evaluación de Políticas Públicas, siendo un órgano auxiliar que la principal característica es que está conformado por ciudadanos que, a través de recomendaciones colegiadas, orienta la estrategia de seguimiento y evaluación de políticas y programas de gobierno.

Evalúa Jalisco ha recibido reconocimientos tales como: (Evalúa Jalisco, 2018)

- 1er lugar en el índice de avance de Monitoreo y Evaluación de Entidades Federativas 2015.
- Mejor práctica: Sistema de Monitoreo de Programas Públicos.
- Mejor práctica: Fideicomiso Fondo EVALÚA Jalisco.
- 1er lugar en el V Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva – 2016.

Jalisco uno de los principales estados mexicanos que consolida su sistema de evaluación, donde destaca la participación ciudadana formando su propio consejo, además de brindar componentes de los cuales estados tomaran como punto de partida para la creación de su sistema. Existe un seguimiento y monitoreo de los programas que en caso de no alcanzar los objetos y el impacto establecido desaparecen por completo. En las universidades y el mismo consejo ofrece capacitaciones, diplomados y cursos de

evaluación, lo que permite profesionalizar la evaluación en su estado, lo que lo ha llevado a alcanzar premios nacionales e internacionales.

2.4.2 Ciudad de México (Evalúa CDMX)

La ciudad de México cuenta con un Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del que anteriormente era Distrito Federal. Es un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social que tiene a su cargo la evaluación externa de la Política Social de la Administración y de los Programas Sociales que ésta ejecuta.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen al Consejo cuenta con una Junta de Gobierno, una Dirección General con las estructuras administrativas establecidas en su Estatuto Orgánico y un Comité de Evaluación y Recomendaciones que es el órgano colegiado de toma de decisiones y de cumplimiento respecto de las atribuciones sustantivas del Consejo.

De acuerdo al artículo 2 del Estatuto del consejo evaluación establece que; El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) tiene por objeto la evaluación externa de los programas y la política social de la Administración Pública, así como la medición de la pobreza y la desigualdad, la clasificación de las unidades territoriales por su grado de desarrollo social, la emisión de informes sobre el estado de la cuestión social y cualquier opinión consultiva que sobre el tema se le requiera.

El consejo de evaluación creo un mecanismo para dar seguimiento los programas donde se tiene que:

- Establecer los compromisos y acciones de las entidades involucradas en el procedimiento de seguimiento de las recomendaciones y observaciones, así como las actividades que realizarán en virtud de este procedimiento

- Comprobar los avances en el cumplimiento de las recomendaciones mediante el análisis de las pruebas aportadas por las autoridades y las verificaciones que para cada caso corresponda.
- Establecer el mecanismo de colaboración interinstitucional con las dependencias y entidades del Administración Pública del Distrito Federal, a fin de proyectar acciones que permitan orientar las actividades ejecutadas por éstas para el cumplimiento de las recomendaciones u observaciones.

Dentro del artículo 42 C de la Ley de Desarrollo Social para la ciudad de México establece las atribuciones del Consejo las cuales son:

- Organizar, definir y realizar anualmente por cuenta propia o a través de terceros la evaluación externa de la política y los programas sociales, y dar seguimiento a las recomendaciones que emita.
- Definir y medir bianualmente la desigualdad y la pobreza en el Distrito Federal, conforme a la metodología que el mismo defina.
- Definir, medir y clasificar periódicamente el grado de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal.
- Medir bianualmente, con las metodologías, instrumentos e indicadores que defina, el avance en el cumplimiento de los derechos sociales en el Distrito Federal.
- Elaborar un informe anual sobre el estado de la cuestión social en el Distrito Federal.
- Definir anualmente los lineamientos para la realización de las evaluaciones internas.
- Emitir, en su caso, las observaciones y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas.
- Emitir la resolución que corresponda, luego de analizar los argumentos vertidos en la justificación realizada por los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades ejecutoras del programa social a las recomendaciones no aceptadas, y en su caso, remitirlas a la Comisión.

- Planificar el programa de verificación de los padrones de beneficiarios, usuarios o derechohabientes de los programas sociales y presentar sus resultados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los términos señalados en el artículo 34 fracción IV de esta Ley.
- Solicitar, en cualquier momento, a los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones o Entidades de la Administración que estén operando uno o varios programas sociales, la información relativa a los mismos.
- Recibir la información de la operación de los programas sociales que están obligadas a proporcionar los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades de la Administración, dentro de los plazos y con las características que señale esta Ley.
- Recibir la justificación que, en su caso, emitan los Órganos Desconcentrados, Dependencias, Delegaciones y Entidades ejecutoras de los programas sociales, respecto de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Evaluación que no hubieren sido aceptadas.
- Atender los requerimientos de información que realice la Comisión respecto de las controversias que se generen por las recomendaciones que emita el Consejo de Evaluación.
- Instrumentar el procedimiento de seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones. Emitir convocatorias y definir los lineamientos generales a los que deberán apegarse las evaluaciones externas cuando este organismo las realice a través de terceros.
- Elaborar e informar al Jefe de Gobierno sobre la evaluación global de la política social y la evaluación específica externa de cada programa social.

Por otra parte, el consejo se encuentra dentro del artículo 30 del Estatuto orgánico menciona:

Las evaluaciones constituyen procesos de aplicación de un método sistemático que permite conocer, explicar y valorar al menos, el diseño, la operación, los resultados y el impacto de la política y programas de desarrollo Social. Las Evaluaciones deberán detectar sus aciertos y fortalezas, identificar sus problemas y en su caso, formular las observaciones

y recomendaciones para su reorientación y fortalecimiento. Destacando de lo anterior a lo que refiere con observaciones.

Las observaciones se entenderán por observación al señalamiento de carácter no vinculatorio que emite el Comité a los órganos, dependencias, delegaciones y entidades de la Administración Pública derivado de una evaluación externa por el que se proponen cambios en el diseño y operación de los programas y la política social para su mejora.

Se entenderá por recomendación la resolución de carácter vinculatorio aprobada por el Comité y emitida por el Consejo de Evaluación a los órganos, dependencias, delegaciones y entidades de la Administración Pública, derivada de una evaluación externa, que tiene como finalidad la reorientación y reforzamiento de los programas y la política social. Evalúa CDMX propone a las observaciones como un paso antes de emitir una recomendación, ya que estas serán obligatorias a cumplirlas.

También cabe destacar que brinda los criterios para evaluar los programas en el nivel central de gobierno los cuales son:

- Presupuestación otorgado al programa
- Cobertura del programa
- Importancia del programa para solucionar problemas sociales
- Carácter emblemático del programa para la población y su gobierno
- Grado de maduración del programa (años de operación)

El sistema de evaluación de la Ciudad de México cuenta con los mecanismos de evaluación que sustentan, por ser un órgano desconcentrado relacionado con la Secretaría de Desarrollo social, además de ser el único sistema en el país donde se les obliga a cumplir las recomendaciones que son emitidas en caso de no cumplir, será sancionada tanto como la instancia como a los servidores públicos que están a cargo.

2.4.3 Yucatán (Evalúa Yucatán)

El gobierno del Estado de Yucatán da cuenta de que, con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las instancias públicas a cargo de la evaluación tienen la obligación de efectuar evaluaciones por sí mismas o externas con personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada. El reto es lograr que los resultados de dichas evaluaciones se traduzcan en acciones concretas, que permitan mejorar el desempeño y los resultados de cada programa y generen evidencia para la toma de decisiones de política pública.

La evaluación es un proceso completo que abarca desde la determinación de las principales responsabilidades de los actores de la intervención, los procesos de entrega de bienes y servicios, el inicio del período de evaluación, el seguimiento continuo de su cumplimiento, hasta la evaluación formal de los mismos que se realiza una vez al año.

El proceso de gestionar la evaluación implica reforzar los mecanismos para la realización de evaluaciones de calidad, sistemáticas, participativas y orientadas a la incorporación de sus resultados en el ciclo de la planeación y programación de estrategias de solución. El Sistema de Evaluación destaca que realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias del sector público estatal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2012-2018 y los programas que se derivan de éste.

El sistema brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las Políticas Públicas de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

Además, el Sistema de evaluación cuenta con un seguimiento de indicadores, donde se encuentra la información sobre el avance en las metas y los objetivos y sobre el ejercicio de los recursos asignados a los programas, cuenta con evaluación del desempeño en el cual está la información oportuna y confiable para la toma de decisiones con el fin de mejorar el presupuesto, la gestión y la rendición de cuentas cumpliendo con las finalidades de la

evaluación. Cuenta con un apartado llamado observatorio de compromisos en el cual se publica el avance que registran en su cumplimiento los 227 compromisos alineados a su Plan de Desarrollo Estatal y por último con un Sistema de Información Estadística y Geográfica de Yucatán, en el cual se fundamenta la información estadística y geográfica para la planeación del desarrollo, contribuir al seguimiento y evaluación de las acciones del Estado.

El Estado de Yucatán es uno de los principales estados que tienen implementado su sistema de evaluación en el país permitiendo mejorar la eficiencia y eficacia de sus programas y políticas, además de crear herramientas de control y vigilancia para contribuir al ejercicio y seguimiento de la evaluación.

Capítulo 3

La evaluación de las políticas públicas en Hidalgo: Fundamentos, importancia, clasificación y análisis

3.1 Antecedentes de la evaluación en Hidalgo

Antes del 2013, año en que comenzó la institucionalización de la evaluación el estado de Hidalgo, la práctica de la evaluación se limitaba a reglamentos internos de las dependencias donde se realizaban investigaciones y analizaban sus programas a través de la herramienta FODA (Fortalezas, Debilidades, Amenazas y Oportunidades) careciendo de los elementos y finalidades de la evaluación. El objetivo principal era determinar las principales razones por las cuales los programas no alcanzaban los resultados.

En 2006, Hidalgo Promulgó la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo (LDSEH). En ella se establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Las personas que formen parte de grupos vulnerables y que se encuentren en condiciones de pobreza tendrán derecho a recibir apoyos de manera prioritaria. En la normativa no se identificaron criterios para justificar la creación de programas tales como la elaboración de un diagnóstico del problema que busca atender el programa, aspectos relacionados con su diseño como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue, la vinculación con la planeación estatal de desarrollo social y, elementos para su seguimiento y evaluación. (Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, 2011)

También, a partir del 2006 con la LDSEH las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal deben elaborar y publicar las Reglas de Operación (ROP) de todos los programas de desarrollo social estatales. Estas reglas buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. Sin embargo, en las ROP no se detectó el establecimiento de un contenido mínimo para ellas que permita su homologación, es decir los límites para su ejercicio.

Durante el 2006, con las ROP se establece la realización de evaluaciones anuales de las acciones de la política social con el objetivo de conocer la operación y resultados de su programas y proyectos para reorientar y reforzar la política estatal en este ámbito, estableciendo el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Las recomendaciones por ley no son obligatorias de seguir, sin embargo, cada dependencia es decide en realizarlas, por lo cual la evaluación pierde una de sus finalidades la cual es mejorar los programas.

Fue hasta el 2011 cuando el Sistema Integral de la Familia del Estado de Hidalgo (DIF) desarrollo los Lineamientos Generales para la Evaluación a los Programas y Proyectos del Sistema DIF Hidalgo en colaboración del CONEVAL. Esta la primera instancia dentro del estado en contar una estructura formal para realizar la evaluación. Hidalgo hasta entonces carecía de un Sistema de Monitoreo y Evaluación que a pesar de que lo especificara la ley tardo en institucionalizar para todas las dependencias. Por ejemplo los tipos de evaluación que establecen estos lineamientos se encuentran: Evaluación de Consistencia y Resultados, evaluación de Procesos, evaluación de Impacto, evaluación específica, evaluaciones estratégicas, evaluación programática presupuestal, evaluación de satisfacción de beneficiario evaluación complementaria. También dentro de los lineamientos se establecían las acciones de mejora, indicadores de desempeño, metodología de marco lógico y especifican los tipos de evaluaciones a utilizar de acuerdo a cada programa social.

Hidalgo como otras entidades han pasado por un largo proceso para poder institucionalizar y consolidar la evaluación dentro de su sistema. Los Lineamientos Generales, que propone el DIF, son el principal antecedente que se tiene sobre evaluación, incluso más tarde son la base para poder consolidarlo en todas las dependencias para evaluar su funcionamiento interno como en las políticas y programas sociales.

3.2 Institucionalización de la evaluación en Hidalgo

En Hidalgo, el Congreso Local aprobó la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo (LDSEH) el 29 de diciembre del 2006. Esta establece ocho objetivos fundamentales, entre los que destaca el número tres, vinculado con la evaluación de las

políticas públicas de desarrollo social. De acuerdo con este objetivo, el gobierno estatal está obligado a establecer las bases y principios para la planeación, instrumentación, seguimiento (entiéndase monitoreo), ejecución y evaluación de las políticas públicas de desarrollo social en la entidad. Así mismo, en el artículo 29 de la LDSEH se establecía que el Consejo Estatal de Desarrollo Social, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI), junto con el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), ambos regulados por la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo eran los encargados de evaluar y dar seguimiento a los programas sociales con apoyo de las Instituciones de educación media superior y superior.

El artículo 30 de la misma ley antes mencionada, establecía que las dependencias y organismos estatales, así como los municipios contarán con sus propios órganos de evaluación, situación que todavía no se materializa, ya que hasta hoy en día existen varios ayuntamientos que carecen de estas capacidades institucionales.

Más tarde la reforma en 2007 al artículo 108 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo que dispone de la evaluación menciona: Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno del Estado y la Administración Pública Paraestatal, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que están destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinente (Art 108, CPEH. Se adiciono este apartado específico sobre el ejercicio de la evaluación, relacionado con uno de sus principales propósitos: la rendición de cuentas. Refiere al uso correcto de los recursos que se otorgan a las dependencias para cumplir con sus fines, que permitan orientar adecuadamente las actividades relacionadas con el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el año 2012, firma el Convenio de colaboración con el Gobierno del Estado de Hidalgo para la implementación del PbR, el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED) y la modernización presupuestaria. Este convenio fue financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, dando como resultado la creación de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED), instancia de la Secretaría de Finanzas Públicas, responsable de coordinar acciones que consoliden el SEED.

En el año de 2013 El Estado de Hidalgo en normatividad contaba con documentos normativos que regulan el establecimiento de elementos de monitoreo y evaluación para la política de desarrollo social, como la Ley de Desarrollo Social, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo, los Lineamientos generales para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios del Estado de Hidalgo, los Lineamientos generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (Lineamientos del SEED) y el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.

A partir del 2013 el Estado de Hidalgo contaba con los siguientes elementos:

- Criterios para la creación de programas nuevos en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, así como en los Lineamientos del SEED.
- Criterios definidos para sus padrones de beneficiarios establecidos en la LDS y su reglamento, así como en los Lineamientos generales para la integración y actualización del Padrón de Beneficiarios del Estado de Hidalgo.
- Criterios de difusión para los programas que implementa el Gobierno del Estado en los Lineamientos del SEED. (Diagnóstico de avance en el monitoreo y evaluación, 2013).

Durante el año 2013 también se experimentó un avance en la práctica de la evaluación, donde mostro el esfuerzo y los avances por crear un sistema de evaluación, sin embargo era necesario consolidarlo, a partir de este año ya se contaba con lo siguiente:

- El estado tiene publicados los padrones de beneficiarios de los programas que conforman su principal estrategia de desarrollo social “Beneficios”.
- El estado cuenta con matrices de marco lógico para algunos programas sociales, funciona el Sistema Integral de Información del Estado, que difunde información estadística y geográfica producida por los diversos ámbitos de la administración pública estatal.
- En el estado opera la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, que se encarga de la evaluación de los programas y las políticas de la administración pública estatal.
- Las cuales tienen indicadores de resultados y de gestión. (Diagnóstico de avance en el monitoreo y evaluación, 2013)

Durante el año 2013 se registró un aumento en normativa como en práctica dado que se establecieron elementos que promueve el monitoreo de la evaluación de los programas de desarrollo social, además que existía la regulación a la creación de programas nuevo, el padrón de beneficiarios y la prioridad de las evaluaciones dentro del Estado. Hasta entonces no existía normatividad acerca de los aspectos susceptibles de mejora (recomendaciones), también no existía un consejo dedicado a la evaluación del desempeño. En 2013 el Estado de Hidalgo se encontraba en 8º lugar a nivel nacional en el Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas.

Durante la administración del gobernador Francisco Olvera (2011-2016) se crea el SEED y amplía el marco normativo sobre evaluación, con la creación de leyes. Entre la normatividad más relevante podemos mencionar las siguientes leyes:

Dentro del Estado de Hidalgo en el apartado LVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, 183 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Hidalgo para el Ejercicio Fiscal del año 2014 mencionan que en el proceso de integración de la información financiera para la elaboración de los presupuestos, se deberán incorporar los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del PbR y del SEED, en términos del artículo 134 de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la evaluación del desempeño de programas y proyectos.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración artículo 23 donde se proponen a la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño como la instancia para llevar a cabo el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño en Hidalgo. Así como el capítulo VI de los Lineamientos Generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño.

Para el año 2015 se publicó el Manual para el Diseño de Indicadores de desempeño, en el que se establecen los criterios necesarios para la elaboración de indicadores de resultado y de gestión, los cuales: el nombre, la descripción de lo que busca medir el indicador, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base y los objetivos.

También se emitían los Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño con la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño en 2014, en los cuales se indican los criterios mínimos para la elaboración de programas nuevos y para el seguimiento de los resultados de las evaluaciones. De la misma forma, esta normativa regula las atribuciones del área responsable de la evaluación para los programas de desarrollo social. En específico menciona que el área debe realizar una planeación de las evaluaciones y brindar asesoría en temas de evaluación a las instancias gubernamentales del estado (Diagnóstico de avance en el monitoreo y evaluación, 2015).

En el componente práctico existe un avance significativo ya con la implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño (SEED) en el cual existe un padrón único de beneficiarios que muestra evidencia del nombre del beneficiario y del domicilio geográfico. También Hidalgo cuenta con mayor información sobre el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social, ya contiene información del presupuesto asignado a algunos programas.

Se identificaron evaluaciones públicas de programas de desarrollo social tanto internas como externas, mismas que establecen la metodología para realizar la evaluación y

sus principales hallazgos. Sin embargo, aún no se publicaban los costos de las evaluaciones. Dentro de las evaluaciones no se encontraban informes ejecutivos solo los resultados de la misma.

Se desarrolló un seguimiento los resultados de las evaluaciones, en el cual se especifican las acciones que se realizarán para mejorar los elementos de la política o programas, así como el responsable de realizar los aspectos que se deben mejorar y el plazo de realización. En 2015 el Estado de Hidalgo se encontraba en 6º lugar a nivel nacional en el Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas. (Diagnóstico de avance en el monitoreo y evaluación, 2015).

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 2016 con la reforma al artículo 134 establece que: 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. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades, por cual Hidalgo se me sometido a legislar en materia de evaluación.

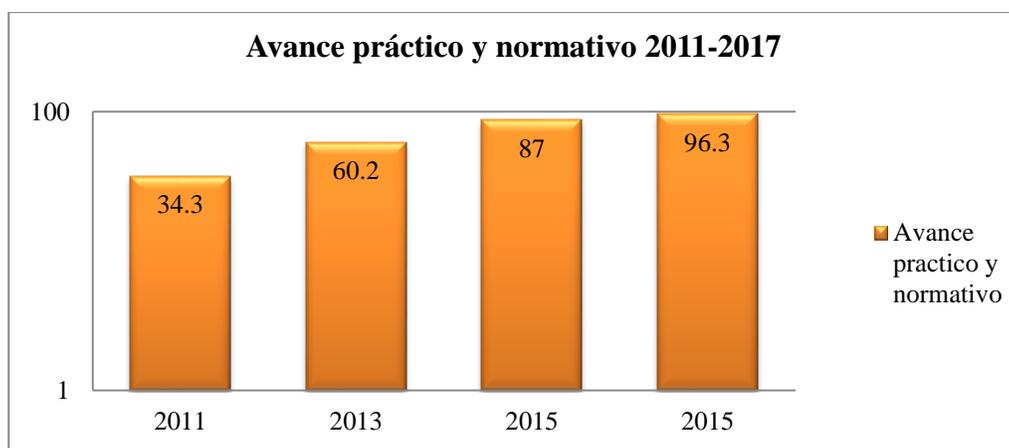
Por lo que partir del 2016 el Estado de Hidalgo institucionaliza y crea la Unidad de Planeación y Prospectiva (UPP) como órgano encargado de la evaluación y todo lo que conlleva como institucionalización, ejecución, informes, entre otro, con el objetivo de verificar el grado de cumplimiento de los objetivos. Durante este año 2016, existió aumento en el avance practico que se aumenta la información del presupuesto asignado a los programas de desarrollo social y evaluaciones, se cuenta con una planeación de las evaluaciones, realizó evaluaciones y seguimiento a sus resultados, así como mayor número de estudios, diagnósticos e investigaciones.

Durante el año 2017 Hidalgo ya se encontraba en segundo nivel nacional en índice de monitoreo y evaluación por entidad federativa, encontrándose en un nivel alto de avance según el CONEVAL. Hidalgo ya cuenta con criterios para la creación de nuevos programas, elementos de monitoreo y evaluación, cuenta con un área responsable de

realizar y coordinar la evaluación, tiene un padrón de beneficiarios. También, se ejerce con transparencia el presupuesto, avanzando en este índice, siendo uno de los principales objetivos del Sistema de Evaluación, se anexan las reglas de operación para los programas emergentes, los indicadores de resultados y de gestión se encuentran consolidados fortaleciendo al sistema, la difusión de programas de desarrollo social ha aumentado y por último la Ley de Desarrollo Social ha fortalecido institucionalmente. Hidalgo ha avanzado considerablemente en normatividad y práctica de 2013 a 2017, dado a la institucionalización del Sistema de Evaluación.

Los resultados de las evaluaciones permiten actualizar las políticas públicas, las estrategias y líneas de acción de los programas prioritarios, establecer las principales líneas de acción para mejorarlas. Sin embargo, no se establecen como obligatorias las recomendaciones señaladas. Hidalgo ha experimentado un largo proceso de institucionalización donde al inicio contenían muchas lagunas las leyes las cuales no especificaban de manera clara su ejercicio, sin duda con la implementación de un sistema de evaluación contrajo reformas normativas y estructurales que permiten un mayor control y gestión.

Figura 4 Avance Practico y Normativo en Hidalgo 2011-2017



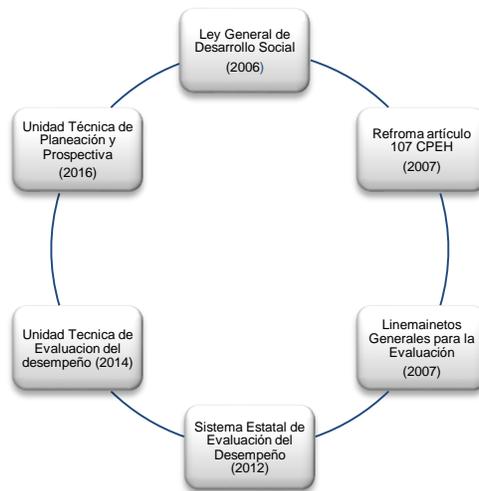
Fuente: Fuente: Índice de monitoreo y evaluación, CONEVAL 2017

Figura 5 Posiciones de Hidalgo con otra identidad referente a evaluación

2011	28
2013	8
2015	6
2017	2

Fuente: Fuente: Índice de monitoreo y evaluación, CONEVAL 2017

Figura 4 Institucionalización de la evaluación en el estado de Hidalgo



Fuente: Elaboración Propia en base a la normatividad establecida para el estado de Hidalgo

3.3 Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño en el Estado de Hidalgo (SEED)

De acuerdo a lo que establecen los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 108 de Constitución Política del Estado de Hidalgo, es interés del Titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Hidalgo, mejorar el diseño de las políticas públicas y los programas gubernamentales, mediante la asignación de los recursos públicos de acuerdo a un Presupuesto basado en Resultados y la Evaluación del Desempeño, elementos necesarios en la adopción del modelo de Gestión para Resultados, que permita medir el cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas, fomentando la creación del valor público (Lineamientos Generales de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, 2014).

La Secretaría de Finanzas, Administración y Contraloría en coordinación con los entes públicos, conformarán el SEED e impulsarán la Gestión para Resultados, así como el PbR con el propósito de proveer a los entes públicos responsables de las políticas públicas del estado, proporcionar información periódica sobre la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de sus resultados. El SEED representará un proceso de recopilación y análisis continuo y sistemático de información de los entes públicos, el cual permitirá conocer el desempeño del presupuesto del estado.

El Plan Estatal de Desarrollo (PED) es el documento rector de la Administración Pública Estatal y el principal instrumento de planeación, del cual se dividen los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, de los cuales se establecen objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas, con el propósito de conocer de obtener los resultados esperados. Dentro del PED existe un eje específico que hace mención al Sistema de Evaluación en cuál es el número 5 que menciona; “Gobierno moderno, eficiente y municipalista” (Plan Estatal de Desarrollo, 2016-2022) señala el consolidar a la administración pública estatal como una organización eficaz, eficiente, transparente, basada en resultados, dando seguimiento al sistema de evaluación del desempeño y control de resultados, mediante el cual la ciudadanía percibirá como se aplican los recursos públicos.

El SEED deberá contener información proveniente de los indicadores de desempeño, de los servicios, resultados y gestión de las evaluaciones, así como el análisis correspondiente a los programas realizados, de acuerdo al apartado décimo cuarto de los Lineamientos de Generales de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño 2015, especifica sus funciones por tres apartados, el primero por parte de la Secretaria de Finanzas, el segundo por parte de la Contraloría el tercero por ambos los cuales son:

Secretaria de Finanzas:

- Determinar el Marco Jurídico que regula el PbR y SEED
- Definir los fondos, programas presupuestarios que se incluirán en el PbR;
- Asignar los recursos presupuestarios y evaluar los resultados esperados de las políticas públicas

- Contribuir a la construcción de la estructura programática considerando las disposiciones de armonización contable
- Dar seguimiento al ejercicio presupuestario;
- Monitorear la ejecución de programas presupuestarios a través de indicadores de desempeño
- Proponer, elaborar y ejecutar el PAE
- Establecer los mecanismos para la instrumentación de las mejoras derivadas del seguimiento
- Gestionar la información con diferentes niveles en la toma de decisiones
- Reasignar los recursos a los objetivos estratégicos y a la racionalidad del gasto
- Registro contable de la Información financiera

Contraloría:

- Verificar las obligaciones derivadas del PbR y de los presentes lineamientos
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones de los entes públicos
- Promover acciones tendientes a corregir deficiencias u omisiones
- En su caso fincar responsabilidades y sanciones.

Secretaría de Finanzas y Contraloría:

- Establecer la metodología y estrategias para el control y evaluación del gasto público correspondiente a las dependencias y entidades
- Promover la eficiencia eficacia en la aplicación de los recursos públicos de la administración pública del Estado
- Revisar el cumplimiento de los compromisos e indicadores de las medidas que se establezcan para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo.

Para que el SEED cumpla con su finalidad requiere que los entes públicos (dependencias, entidades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del Estado de

Hidalgo y Ayuntamientos, que ejecuten programas presupuestarios) establezcan un comité con el fin de identificar la participación del gasto público en el logro de los objetivos para los que se destina, así como para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Presupuesto, mediante la evaluación. Dentro de las funciones que tienen el SEED dentro de la administración pública destacan las siguientes funciones:

- Ser el enlace ante la UTED
- Coordinar los trabajos al interior de cada Ente Público, relacionados con el SEED
- Coordinar los trabajos al interior del Ente Público, relacionados con las evaluaciones de desempeño
- Dar seguimiento a las recomendaciones hechas a las evaluaciones de desempeño, cuando sea el caso
- Integrar, elaborar y actualizar con la validación de la UTED la MIR, así como la ficha técnica de los indicadores de acuerdo a lo establecido en el Manual de Indicadores
- Dar seguimiento a las observaciones hechas a la MIR, cuando sea el caso
- Coordinar los trabajos de capacitación y asesoría ante la UTED
- Proponer la creación de los programas presupuestarios
- Cumplir las demás requeridas por el SEED, dentro de su ámbito de competencia.

Establecer un comité es de suma importancia ya que son la principal fuente de información del SEED, dentro de ello se analizan los datos que deberán de ser reportados, y estar asesorados por la UTED, todo lo que se realiza debe de estar aprobado por la misma unidad.

Para el monitoreo de las evaluaciones la secretaria de finanzas a través de la UTED y la Contraloría serán las únicas instancias facultadas para realizar el monitoreo de Indicadores y la Evaluación del Desempeño de conformidad al SEED, estableciendo la metodología a seguir. La UTED y la Contraloría implementarán las acciones necesarias para dar seguimiento a los indicadores de resultados contenidos en la MIR, con la finalidad

de monitorear el cumplimiento de metas y objetivos de los entes públicos, para lo cual podrá solicitar en cualquier momento información concerniente a la misma, sin embargo, no se especifica que acciones serán implementadas. La Secretaría y Contraloría verifican el grado de cumplimiento de la información remitida por parte de los entes públicos, para que en el ámbito de su competencia y de acuerdo a sus atribuciones aplique las medidas necesarias a fin de que se realice en tiempo y forma dicho cumplimiento, tampoco se especifican las medidas necesarias y en la situación de que no cumplan con el grado de cumplimiento cual sería la sanción correspondiente.

3.3.1 Objetivo de la evaluación dentro del Sistema del Desempeño

El Sistema de Estatal de Evaluación y Desempeño del Estado de Hidalgo define a la evaluación como; Análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas estatales, programas y proyectos que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados y sostenibilidad. (Lineamientos específicos de la evaluación del desempeño, 2015)

La LDSEH establece que la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo social se realiza con el objetivo de reorientar y reforzar las políticas de desarrollo social. En el artículo 30 de esta ley se determina la creación del Consejo Estatal de Desarrollo Social (CEDS) como el encargado de evaluar y dar seguimiento a la operación de los resultados de los programas y proyectos social, no se especifica si está dotado de autonomía técnica y de gestión.

El CEDS es creado con el objetivo de conocer los elementos útiles para la evaluación del desarrollo social pretendiendo con ello impulsar una propuesta integral tendiente a realizar la evaluación al desempeño de las políticas públicas, programas y líneas de acción que de ellas emanen, con un enfoque hacia el logro de resultados. Se realiza con el propósito de proveer a los entes públicos responsables de las políticas públicas del Estado, información periódica sobre la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de sus resultados.

Así mismo la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño destaca que el objetivo de la evaluación es mejorar sustancialmente la calidad del gasto, la transparencia y rendición de cuentas, por lo que implementa la realización de actividades y el uso de herramientas para que el proceso presupuestario incorpore consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados del ejercicio de recursos públicos (Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Hidalgo 2015). De acuerdo a los Lineamientos Generales de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño en el capítulo VI del monitoreo y las evaluaciones a partir de su vigésimo octavo apartado menciona que en conjunto con la Secretaría de Finanzas y la Contraloría serán las instancias facultadas para realizar el monitoreo de indicadores y evaluación del desempeño de acuerdo con lo que estable el SEED-

Para garantizar la evaluación orientada a los resultados y retroalimentar el SEED, la Secretaría a través de la UTED aplicará los siguientes tipos de evaluación:

- Evaluación de políticas públicas. (Las que se aplican a cada uno de estos en lo particular, las cuales se dividen en: Evaluación de Consistencia y Resultados; de Indicadores; Procesos; Impacto y Específica).
- Evaluaciones Estratégicas. (Se aplican a una política pública, en torno a las estrategias, políticas e instituciones).

Los objetivos de la evaluación del Estado de Hidalgo son alineados directamente a lo que se establece en Plan de Desarrollo Estatal. (LDSEH, 2006) A partir del 2014 con la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño dentro de los objetivos que tenía el SEED con el Plan Estatal de desarrollo de 2011-2016 se encuentran:

Incluir la perspectiva de género en todos los ejes y rubros del desarrollo estatal, como elemento fundamental para considerar activamente en el diseño de las políticas públicas, programas y acciones de gobierno. (Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo, 2016). Establecer como principio de planeación y gestión gubernamental la observancia de la perspectiva regional en los programas, proyectos y acciones que ejecuta la administración estatal, considerando la inclusión de criterios normativos de paridad

presupuestal en la programación y asignación de los recursos públicos. También, instaurar al interior de las dependencias, entidades paraestatales y áreas administrativas del gobierno estatal, la obligatoriedad en la aplicación de los instrumentos y procesos de planeación de políticas públicas en sus diferentes etapas y niveles de planificación y toma de decisiones. Por otra parte, garantizar la observancia y cumplimiento irrestricto de los derechos humanos en el desempeño de las funciones y actividades. Se pone énfasis en la productividad y competitividad con beneficio social, así como en la educación, conocimiento y desarrollo tecnológico, y el aseguramiento del acceso de la población a los satisfactores básicos (alimentación, salud, educación, vivienda, medio ambiente, información, recreación y cultura, vestido, calzado y cuidado personal, transporte público, comunicaciones, acceso a los servicios públicos y empleo) que mejoren la calidad de vida de la población en forma corresponsable con la sociedad (Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016)

Los objetivos de la evaluación cambian periódicamente de acuerdo a los objetivos del Plan de Desarrollo Nacional y Estatal, ya que en ellos se identifican las principales necesidades de la población.

Para el Plan de Desarrollo Estatal de Hidalgo 2016-2022, los objetivos del SEDD cambian de acuerdo a las líneas establecidas en el Plan de desarrollo las cuales se establecen: Promover la incorporación de estrategias para la igualdad entre hombres y mujeres, eliminación de la violencia y discriminación contra las mujeres, como un eje transversal en planes, programas y proyectos en la administración pública estatal y municipal. Los resultados de la administración pública estatal y municipal con enfoque al impacto de las políticas públicas que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres, eliminación de la violencia y discriminación contra las mujeres. Promover la participación ciudadana igualitaria entre mujeres y hombres en la observancia de la aplicación de recursos.

Otro hecho a destacar es el señalamiento hacia la eficiencia en la programación y aplicación de los recursos financieros en proyectos de gasto con el propósito que arrojen resultados efectivos, priorizando aquellos que aporten mayor impacto al bienestar de la

población del estado. Destaca la su permanencia en el ejercicio, su continuidad o en su caso, su sustitución definitiva. Evaluar el ejercicio del gasto es uno de los principales objetivos del SEED, en el cual se evalúan los resultados obtenidos de los proyectos de gasto ejecutados, a efecto de retroalimentar la programación de los mismos donde se busca implementar encuestas aplicables a la población objetivo de los principales proyectos de gasto.

Destacamos el hecho de que el plan establece otro de los objetivos principales es establecer mecanismos que ayuden a tener un mejor control y aplicación de los recursos financieros que se emplean en las políticas públicas, además de encuestar a la población beneficiada, donde se cuestiona si los programas sociales realmente les ayudan, con el objetivo de elevar las transparencia y rendición de cuentas que son principales objetivos del SED.

3.3.2 Estructura Orgánica a disposición de la evaluación del desempeño

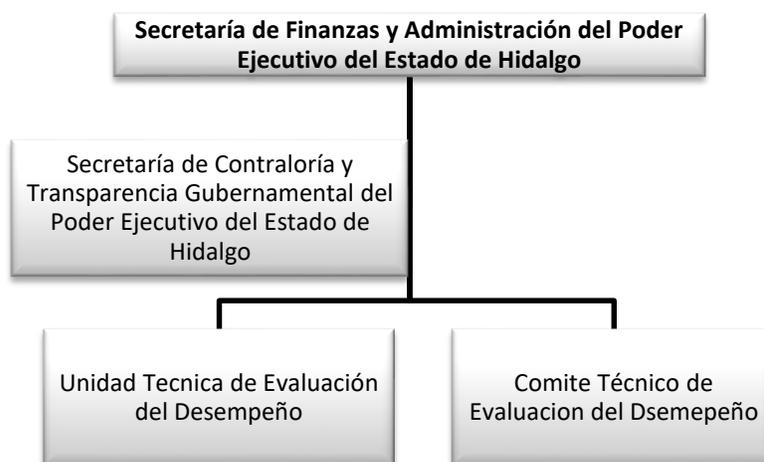
A la Secretaria de Finanzas y Administración del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo le corresponde: El despacho de los asuntos relativos a las políticas de ingresos, egresos, administración tributaria, programación y evaluación del gasto público; asimismo representar el interés del sector público en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos, ante tribunales en los que se discuta el interés fiscal del Estado.

Dentro de la evaluación la secretaria es la encarada de monitorear el recurso otorgado a los programas, como a las evaluaciones entre sus funciones relativas al ámbito e la evaluación destacan:

1. Analizar los resultados de las evaluaciones periódicas a los programas y acciones de la Secretaría a su cargo.
2. Evaluar, en coordinación con la Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano, la correcta aplicación de los recursos Federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación al Estado, a fin de lograr un aprovechamiento integral, eficaz y eficiente de los mismos.

3. Programar, presupuestar, ejecutar, controlar y evaluar lo relativo al gasto público en los capítulos de gasto corriente estableciendo mecanismos de coordinación con la Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano en materia de seguimiento y evaluación del gasto. (Manual de organización, 2015).

Figura 5 Organización del Sistema de Evaluación del desempeño



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la estructura orgánica de la evaluación.

De esta Secretaria depende una unidad con funciones más específicas en evaluación y en concreto en evaluación del desempeño, como abordamos anteriormente nos referimos a la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED)

3.3.3 Funciones de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño

La Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED) es una Dirección General de la Secretaría de Finanzas Públicas que dictamina y aplica la metodología, normatividad, procedimientos y términos que se establezcan para la operación del sistema de evaluación del desempeño. Esta dirección tiene a su cargo las siguientes funciones.

- Define y supervisa los indicadores de desempeño.
- Implementar la realización de actividades y el uso de herramientas para que el proceso presupuestario incorpore consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados del ejercicio de recursos públicos.

- Medir el desempeño de los programas presupuestarios y asignara recursos considerando la evaluación de los resultados alcanzados.
- Es la única instancia facultada para aprobar la Matriz de Indicadores y Resultados (MIR) a los entes públicos, así como definir las recomendaciones convenientes.
- Emitir recomendaciones a la MIR.
- Coordinar los trabajos al interior del Ente Público, relacionados con las evaluaciones de desempeño.
- Dar seguimiento a las recomendaciones hechas a las evaluaciones de desempeño, cuando sea el caso.
- Actualizar la MIR, así como la ficha técnica de los indicadores de acuerdo a lo establecido en el Manual de Indicadores.
- Capacitar a los servidores públicos que intervengan en el proceso del PbR y SEED, a través de talleres, cursos, diplomados o asesorías.
- Realizar el Monitoreo de Indicadores y la Evaluación del Desempeño de conformidad al SEED.
- Implementar las acciones necesarias para dar seguimiento a los indicadores de resultados contenidos en la MIR, con la finalidad de monitorear el cumplimiento de metas y objetivos de los entes públicos, para lo cual podrá solicitar en cualquier momento información concerniente a la misma. (Lineamientos generales, 2015)

La UTED dependiente directamente de la secretaria de finanzas, Administración y Contraloría. La UTED es la encargada de poner en las evaluaciones a los programas e instituciones que dependen directamente del erario público, también de la elaboración de los objetivos estratégicos de los entes públicos de la administración pública del Estado. (Lineamientos Generales de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, 2014).

La UTED cuenta con un Comité Técnico de Evaluación del Desempeño, quienes son los encargados de coordinar los trabajos al interior del ente público, relacionados con las evaluaciones del desempeño, dar seguimiento a las recomendaciones hechas a las evaluaciones, coordinar los trabajos de capacitación y asesoría ante la UTED. (Lineamientos generales de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, 2014).

3.3.4 Proceso de la evaluación

El proceso de evaluación, consiste en la serie de etapas en el que se desarrollan las actividades inherentes para determinar el cumplimiento de objetivos y metas del programa público ejecutado asignado a las Dependencias o Entidades.

Las etapas en que consiste el proceso de evaluación son:

- 1) **Planeación de la Evaluación.** Replantear conforme a la estructura, designar responsable y equipo evaluador, emitir acreditaciones, oficio de evaluación.
- 2) **Selección del Programa, proyecto o indicador a evaluar.** Será estipulado en el PAEDH, integrado para tal efecto en cada ejercicio presupuestal. Deberán participar las Dependencias y Entidades de los programas públicos a través del Subcomité Especial de Monitoreo y Evaluación de la Política Pública.
- 3) **Objeto de la Evaluación.** Aplicación y cumplimiento de lo establecido en el programa público, así como los resultados esperados.
- 4) **Seguimiento, Verificación y Alcance de la Evaluación.** Consiste en el acompañamiento de la investigación, revisión y aceptación de los productos generados. Deberán participar las áreas responsables de los programas.
- 5) **Determinación de los Aspectos Susceptibles de Mejora.** Consiste en la valoración de las recomendaciones que se deriven de las evaluaciones implementadas y compromisos de mejora. Deberán participar las áreas responsables de los programas, los enlaces de evaluación y la Unidad de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo (Lineamientos de Coordinación para la Evaluación de las Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo, 2018).

Se establece el proceso de la evaluación para los programas sociales a evaluar, sin embargo, no se establecen las características específicas del equipo evaluador, el tiempo en que deberán iniciar y terminar las evaluaciones, y el seguimiento de los aspectos

susceptibles de mejora en caso de hacer caso omiso de estas especificaciones no hay determinaciones que obligue a seguirlas.

3.4 Sistema de Monitoreo y Evaluación en Hidalgo (SEMED)

El Sistema de Monitoreo y Evaluación en Hidalgo surge a partir del 2016 con la creación de la Unidad de Planeación y Prospectiva. El Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación tienen la finalidad de brindar los elementos necesarios para lograr la formulación de políticas públicas, basadas en la evidencia, la toma de decisiones presupuestarias, la gestión para resultados y la rendición de cuentas. (Lineamientos de Coordinación para la Evaluación de las Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo, 2018).

Dentro del Sistema a la evaluación se le considera como; Al análisis sistemático y objetivo de las intervenciones públicas concluidos o en proceso de ejecución que, de manera cuantitativa y cualitativa, permite determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas.

El Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación para el Desarrollo (SEMED) es la herramienta integral del proceso y planeación democrática que, de forma sistemática con el modelo de Gestión para Resultados tiene las siguientes facultades:

- Articular las actividades de las instancias competentes para la evaluación y seguimiento en la Administración Pública del Estado
- Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el Sistema de Planeación Democrática.
- La formulación de las políticas públicas basadas en la evidencia, la toma de decisiones presupuestarias, la gestión de resultados y la rendición de cuentas, considerando instrumentos estratégicos, operativos, de control y evaluación y los planes de acción necesarios para la corrección de inconsistencias que en su caso sean detectadas.

Con la creación del SEMED, existe un Subcomite como el órgano colegiado conformado en el marco del Sistema de Planeación Democrática y el COPLADEHI, cuya

función es articular a las instancias encargadas del monitoreo y evaluación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal

Se crea el Consejo Interno de Monitoreo y Evaluación (CIME) grupo multidisciplinario encargado de determinar la pertinencia, legalidad y congruencia de los indicadores definidos por las entidades y dependencias, así como de los cambios o ajustes solicitados a los mismos, fórmulas o tableros, el cual se encarga de: (Lineamientos de Coordinación para la Evaluación de las Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo, 2018).

- Determinar la pertinencia de los indicadores propuestos por las dependencias y entidades, notificando de manera oficial sobre los resultados a los titulares en un plazo no mayor a veinte días
- En caso de que los indicadores definidos no reúnan los requisitos de forma y fondo o presentan inconsistencias metodológicas en su construcción, se informará de tal hecho al Titular de la dependencia o entidad, fundado y motivando su resolución, estableciendo con claridad las razones de la determinación y otorgando un plazo no mayor de diez días para la solventación de las observaciones.

Figura 6 Organigrama del Sistema de Monitoreo y Evaluación



Fuente: Elaboración propia de acuerdo Los Lineamientos de Coordinación para la Evaluación de las Políticas Públicas en el Estado de Hidalgo, 2018.

Sobre mostrar evidencias del cumplimiento de las metas y objetivos será necesario acreditar y sustentar los datos de metas y avance reportados en el monitoreo y la evaluación, las dependencias y entidades deberán remitir a la Coordinación General, las

evidencias que, de manera enunciativa más no limitativa, además de que deberán contener las siguientes características:

- 1) **Validez oficial:** Contener la firma, electrónica o autógrafa, sello de reconocimiento y autorización de los datos proporcionados por el Titular de la dependencia o entidad;
- 2) **Periodicidad:** Indicar el periodo de tiempo en meses ya sea, año de gestión o año fiscal, que se utilizó para establecer las metas del indicador y que será el mismo para el cálculo de avances y presentación de evidencias;
- 3) **Fuente de información asequible:** Indicar la persona, sistema informático, reporte u otra fuente proveedora de los datos reportados, mismas que serán consultadas durante el monitoreo y evaluación;
- 4) **Contundencia:** Ser de fácil interpretación en las formas de cálculo de los datos y sus resultados, que debe proveer por sí misma la evidencia, sin la necesidad de solicitar explicación por parte del evaluador de las mismas, y
- 5) **Georeferenciación:** contener la información geográfica que evidencia que las intervenciones públicas han sido ejecutadas en el espacio territorial donde fueron planeadas.

En caso de no cumplir con la entrega de avances y evidencias de indicadores, se comunicará dicha omisión al titular de la dependencia o entidad correspondiente, realizando el análisis con los datos disponibles a la última fecha actualizada, anteponiendo el comentario de indicador sin información actualizada necesaria para el análisis. La Coordinación General elaborará el PAEDH en un término que no exceda del 31 de marzo de cada ejercicio fiscal, que será sometido a la aprobación del Subcomité y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, además se menciona el tipo de evaluaciones que se realizara son:

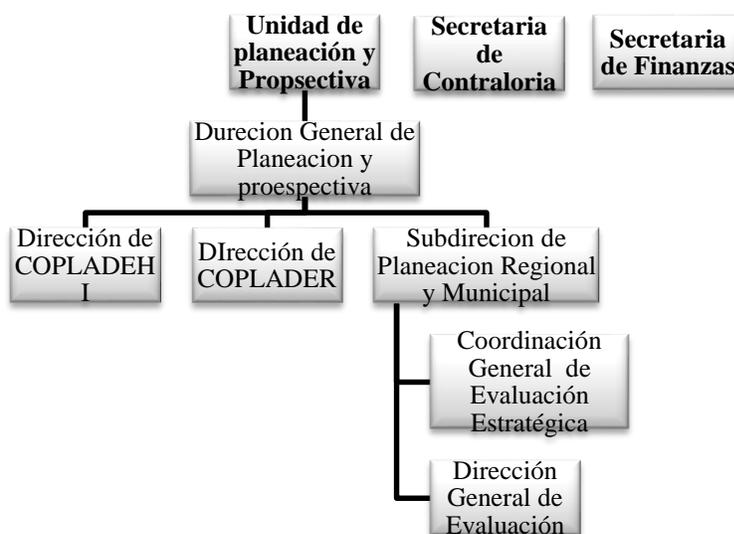
- 1) **Diseño:** Consistente en los instrumentos en que se basa el programa, razón de intervención, determinación de la pertinencia para el logro de objetivos y atención oportuna del programa público.

- 2) **Consistencia y Resultados:** Deberá ser realizada mediante trabajo de gabinete, el informe correspondiente deberá incluir un análisis de conformidad con los criterios siguientes: Respecto al diseño, Planeación Estratégica, cobertura y focalización, la operación. percepción de la Población Objetivo, y de Resultados.
- 3) **Impacto:** Que identifica con metodologías rigurosas el cambio de los indicadores a nivel de resultados, atribuible a la ejecución del programa, mismos que serán validados en la población y ubicación física donde se reportaron dichos impactos, por la evaluación en campo.
- 4) **Percepción Ciudadana:** Permite a los ciudadanos calificar el efecto de las intervenciones públicas en su calidad de vida, facilitando la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía.

Hidalgo agrega dentro de su normatividad un tipo de evaluación el cual es percepción ciudadana, donde los ciudadanos calificaran el impacto de los programas sociales, sin embargo, no se especifican los requisitos para realizarlo, surge como un medio de transparencia y rendición de cuentas, además de legitimarse.

3.4.1 Estructura Orgánica a disposición de la evaluación

Figura 7 Composición del Sistema de Evaluación en Hidalgo



Fuente Elaboración propia con base en los Lineamientos Específicos de la evaluación 2015

Dentro de la estructura orgánica a disposición del SEMED está encabezada por la Unidad de Planeación y Prospectiva, junto con la Secretaria Contraloría y la Secretaria de Finanzas las tres tienen funciones específicas dentro del ejercicio de la evaluación. Seguido de la Unidad de Planeación y Prospectiva esta la Dirección General de la unidad encargada de todas las facultades administrativas, después los comités de planeación y desarrollo tanto estatal como regional, la Subdirección de Planeación Regional y Municipal a su cargo las Coordinación General de Evaluación Estratégica y la Dirección General de evaluación las encargadas de ejecutar las evaluaciones a los programas sociales.

3.4.2 Funciones de la Unidad de Planeación y Prospectiva

La Unidad de Planeación y Prospectiva es una dependencia del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo es equivalente a una secretaria de gobernación, con las mismas facultades, funciones y organización de acuerdo a la LOAPEH.

De acuerdo al Reglamento interior de la Unidad de Planeación y Prospectiva esta tiene las siguientes atribuciones en función a evaluación: (Art 10 al 13):

- Instruir la ejecución de las políticas para el control, evaluación, revisión y vigilancia de los recursos humanos, financieros y materiales objeto de los programas y acciones de la Unidad de Planeación y Prospectiva
- Coordinar el proceso de gestión programática y presupuestación del gasto público total para el ejercicio correspondiente en el programa financiero calendarizado ante la Secretaría de Finanzas Públicas.
- Conducir la formulación, implementación y seguimiento de los estudios de prospectiva necesarios para realizar una planeación estratégica del desarrollo del Estado en el largo plazo, los cuales se referirán a la definición e implementación de políticas públicas que tengan relación con la construcción de escenarios futuros y planes de acción para su consecución.
- Normar y evaluar la prestación de trámites y servicios en las regiones del Estado.
- 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 en el tablero respectivo.

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública artículo 37 se encuentran las siguientes funciones:

- Dirigir y operar en términos de la legislación correspondiente el proceso de formulación, instrumentación, seguimiento, evaluación y actualización del Plan Estatal de Desarrollo y definir, en coordinación con la Secretaría de Contraloría, los lineamientos para el control de los objetivos y prioridades en él señalados.
- Integrar, instrumentar y conducir proyectos de reorientación de procesos, relacionados con los sistemas de planeación, programación, control y evaluación de acciones susceptibles de modernizarse y desarrollarse
- Elaborar, coordinar, ejecutar y evaluar, con la participación de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los municipios y los sectores social y privado, el Plan Estatal de Desarrollo, los Programas Regionales, Metropolitanos y Sectoriales y aquellos de carácter especial que fije el Gobernador.
- Promover la expedición de mecanismos de coordinación institucional con las dependencias, entidades y unidades de apoyo de la Administración Pública Estatal para la elaboración, integración y evaluación uniforme de los indicadores de impacto y desempeño que correspondan.
- Establecer los lineamientos que sirvan de base para la elaboración de los programas sectoriales, metropolitanos, regionales y especiales; y coadyuvar en el proceso de formulación, programación, instrumentación y evaluación de los proyectos estratégicos.
- Promover, coordinar y evaluar, de manera conjunta, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal que correspondan, en el ámbito de sus facultades y atribuciones, las acciones y programas orientados al desarrollo de las zonas intermunicipales o de conurbación de la Entidad.
- Dirigir y promover la formulación y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo metropolitano, coordinar, dar seguimiento y evaluar el desempeño de las Comisiones Metropolitanas, en coordinación con las dependencias de la

Administración Pública Estatal y las instituciones del sector paraestatal relacionadas con cada comisión

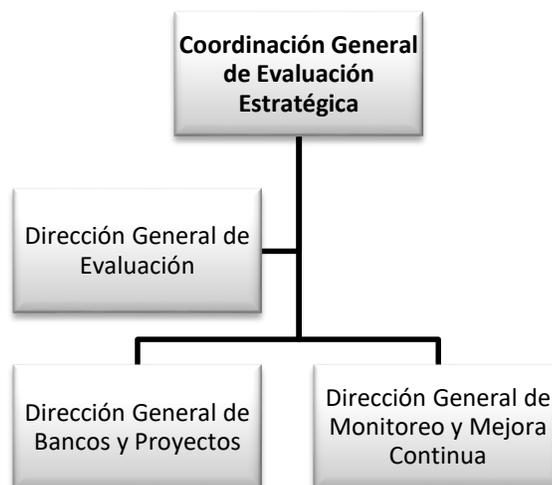
- Fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter intermunicipales.

La Unidad de Planeación y Prospectiva a través de los Comités de planeación y desarrollo el Estado de Hidalgo (COPLADEH) en sus ámbitos municipales (COPLADEM), son encargados de planear, diseñar y ejecutar las evaluaciones, las mismas instituciones y programas sociales que se planeen durante el año. Es decir, hacen una auto evaluación de su funcionamiento, dejando a un lado las evaluaciones externas las cuales podrían dar mayor utilidad y rendimiento al emitir las recomendaciones con el fin de mejorarlos.

También, coordinan el seguimiento de las evaluaciones realizadas con las dependencias evaluadas, sin embargo, se estipula que estas instituciones son libres de hacer caso u omisión a las recomendaciones, ya que no están obligadas a cumplirlas.

3.4.3 Funciones de la Coordinación General de la Evaluación Estratégica

Figura 8 Organización General de Evaluación Estratégica



Fuente: Elaboración Propia con base Reglamento Interior de la Unidad de Planeación y Prospectiva, 2016

La Coordinación General de Evaluación Estratégica depende de la Unidad de Planeación y Prospectiva, la cual es la encargada de desarrollar y ejecutar el Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación, revisar que los programas sociales estén alineados de acuerdo a los Planes de Desarrollo Nacional y Estatal, además de revisar y dar seguimiento al tablero de indicadores estratégicos, con el fin de mejorar las decisiones futuras de los programas.

De acuerdo al artículo 22 del Reglamento Interior de la Unidad de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo (UPLAPH) destacan sus siguientes funciones:

- Coordinar el Sistema Estatal de Monitoreo y Evaluación de la Política Pública en el marco del COPLADEHI.
- Normar y emitir los análisis integrales del resultado de la evaluación de la política pública del Plan Estatal de Desarrollo con información estratégica para la toma de decisiones.
- Elaborar de manera anual el reporte sobre monitoreo y evaluación denominado Consideraciones para el Proceso Presupuestario.
- Realizar el seguimiento y evaluación de las acciones, proyectos y programas de corto, mediano y largo plazo emanados del Plan Estatal de Desarrollo.
- Determinar y evaluar la ejecución de proyectos que contengan un alto impacto social dentro de los indicadores establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo.
- Proponer, implementar y coordinar la emisión de un medio masivo de difusión sobre los resultados de la evaluación estratégica.
- Realizar el análisis estratégico de los resultados del monitoreo y evaluación en todos los sectores de la Administración Pública del Estado.
- Dirigir las acciones para la elaboración de las políticas y lineamientos de evaluación sobre las cuales se medirán el Plan Estatal de Desarrollo y los programas.
- Validar y normar el proceso de elaboración y ajustes al Tablero de Indicadores estratégicos, para la evaluación de las metas planteadas en los mismos.

3.4.4 Proceso de la evaluación (tablero estratégico de control de indicadores)

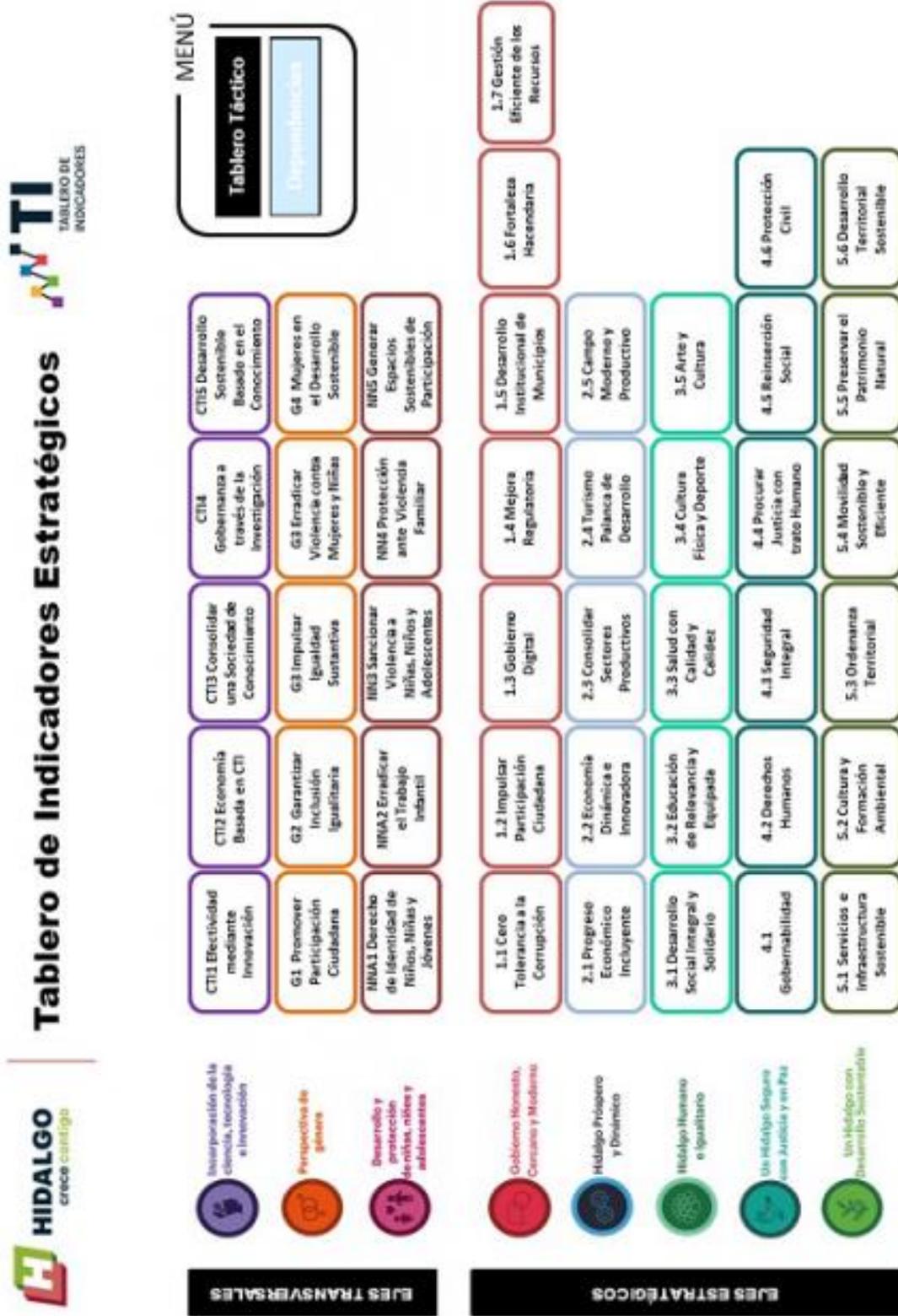
El Tablero Estratégico de Control de Indicadores es una herramienta que permite medir la gestión del gobierno y evaluar el desempeño de las áreas, las acciones, los programas y todo lo referente a las políticas públicas, en el cual se demuestra en qué se trabaja y qué se tiene capacidad de respuesta a las necesidades de la población del estado.

El Tablero de Control del Sistema de Indicadores es una herramienta que forma parte del modelo de planeación integral del estado de Hidalgo. Simplifica el acceso a los elementos y factores fundamentales para la determinación de la política pública del Estado, el cual incluye variables para cada sector, de tal forma que la toma de decisiones pueda estar sustentada en evidencias y avances reales.

El Tablero clasifica en tres modalidades de consulta que involucran el plan de acción del Gobierno del Estado y se muestra: a nivel estratégico, nivel táctico y nivel transversal. Cada indicador muestra el avance en contraste con la meta programada para cada año, lo cual permite visualizar el progreso de las dependencias a través de las acciones determinadas en aras del desarrollo sostenible.

De acuerdo a la Unidad de Planeación y Prospectiva el Tablero de indicadores es un instrumento de visualización de los resultados en términos matemáticos, reporta 81 indicadores tácticos de las 20 dependencias, para ver el cumplimiento de estos, se divide en cuatro colores: verde, amarillo, rojo y negro. En color verde son aquellos indicadores que son iguales o superior a la meta, en amarillo se interpretan como negativos, en realidad, están muy cercanos a la meta del 89 al 75%, en rojo debe a que su meta está programada para alcanzarla en el año determinado, es decir se cumplirá antes concluir el año y en negro los indicadores son muy positivos ya que su complejidad implicaba que se planearan en el año anterior a su implementación y se midieran hasta un año posterior de su ejecución, sin embargo, tuvieron avances significativos durante su desarrollo, rebasando las metas planteadas al término del año.

Figura 9 Tablero de indicadores Estratégicos



Esta herramienta para cumplir con la obligación de dar a conocer los compromisos y metas cumplidas y los retos en los cuales se trabaja con más esfuerzo y se corrige el rumbo para entregar mejores resultados y generar apoyo real, permite medir la gestión del gobierno y evaluar el desempeño de las áreas, las acciones, los programas y todo lo referente a las políticas públicas, sin embargo surge como medio de legitimación del gobierno, el tablero será monitoreado constantemente y el resultado será la base para trabajar en mejoras en la prestación de servicios, crecimiento económico, bienestar social y reducción de la pobreza en Hidalgo, olvidando una parte fundamental dentro de los sistemas de monitoreo; el seguimiento y control, dentro del tablero no se especifica el seguimiento que se dará a los resultados arrojados.

También, suele ser un medio de legitimación para el gobierno ya que se dan a conocer los compromisos y metas cumplidas, además de plantear los nuevos retos que se tienen. Es un mecanismo de seguimiento a las decisiones y acciones emprendidas por el gobierno en el cumplimiento de los planes de desarrollo e instituciones. En este sentido es un mecanismo que permite al gobierno tener información actualizada y accesible para el control del cumplimiento de sus objetivos y metas. De igual forma, es un instrumento de transparencia y vinculación ciudadana, ya que las personas tendrán acceso y con ello la posibilidad de monitorear de primera mano el avance de las acciones del gobierno.

3.5 Análisis del Sistema de Evaluación del Estado de Hidalgo

Para el análisis del Sistema de Evaluación del Estado de Hidalgo hemos retomado del análisis teórico realizado previamente abordado, consideramos diez dimensiones, las cuales son: 1) proceso de la evaluación, 2) programación, 3) voluntad del ejecutivo, 4) institucionalización, 5) cultura organizacional, 6) transparencia 7) acceso a la información, usos de la información generada, 8) demanda gubernamental por la información, 9) presupuestación, 10) creación de herramientas de seguimiento, de acuerdo a la teoría y práctica de la evaluación, hay que considerar al momento de diseñar y poner en marcha un sistema de monitoreo y evaluación.

- 1) El proceso de la evaluación es entendido como el conjunto de actividades que se realizan mediante un método de análisis sistemático que utiliza la información cualitativa y cuantitativa para valorar el desempeño de los programas o políticas públicas. El fin que se persigue es proveer información válida y confiable que apoye el análisis de las políticas o programas. La mejora continua de los programas es el principal propósito, además de contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía de los recursos utilizados. Dentro del Sistema de Evaluación en Hidalgo el método que se utiliza para evaluar consiste en especificar los objetivos por los cuales se realiza la evaluación, está dirigida a las dependencias que realizan programas con erario público en beneficio de la población para observar el grado de cumplimiento de sus objetivos, los términos de referencia son emitidos por la UPP dentro de ella se establecen los criterios que debe llevar la evaluación como la metodología, sustento teórico, resultados y referencias. Se especifican los requisitos del equipo evaluador sin embargo no es necesario que sean especialistas en el tema central de la evaluación (salud, educación, deporte) por lo cual carece de veracidad, el informe de la evaluación es el resultado final del análisis se incluye una propuesta de mejora para el programa, sin embargo los informes finales no están disponibles en la plataforma de internet como se especifica en los lineamientos generales para la evaluación, son descriptivos y carecen de autenticidad. Las recomendaciones son la parte más importante de la evaluación, sin ellas no existe evaluación, son emitidas sin embargo no son obligatorias su seguimiento, las dependencias la someten a juicio y ellos indican si seguirlas o no, lo que puede ser un retroceso para el programa social ya que solo modifican lo que ellos creen conveniente a pesar de los resultados obtenidos de la evaluación. El seguimiento y monitoreo en Hidalgo es deficiente, no existe un mecanismo que indique el cumplimiento de las recomendaciones.
- 2) Por programación nos referimos a identificar los objetivos, reglas, recursos para llevar a cabo la evaluación, se establecen los instrumentos necesarios para alcanzarlos, se delimita las funciones que cada unidad realizara para alcanzar los objetivos planteados y se establecen los periodos a efectuar las actividades para la evaluación, como es la recolección de datos, captura de datos, análisis y

recomendaciones, conclusiones entre otros. En Hidalgo se promueve esta actividad, para el logro de los objetivos fijados en el Plan Estatal de Desarrollo y los Programas Sectoriales. También dentro de sistema se depura las actividades, procesos y proyectos que no cumplan con los resultados esperados, dando prioridad de actividades. Los indicadores que se ejecutan dentro de las evaluaciones se siguen y cumplen su función, sin embargo, los resultados finales no siempre son los esperados.

- 3) Para la implementación del Sistema de Evaluación en una entidad es de suma importancia contar con la voluntad del ejecutivo dado que es el responsable de la gestión diaria del estado, concibe y ejecuta políticas generales de acuerdo con las cuales las leyes tienen que ser aplicadas. Dentro sistema de evaluación del estado el representante del poder ejecutivo ha dado seguimiento fortalecimiento y creando nuevos instrumentos (tablero estratégico) que le permitan evaluar el correcto desempeño de los programas y políticas estableciendo una calificación al seguimiento y control de los indicadores permitiendo obtener los resultados esperados al grado de incluirlo dentro del PED (2016-2022) como eje principal de la gestión basada en resultados, las intervenciones que tiene el ejecutivo dentro del sistema en Hidalgo es contundente para mejorar el funcionamiento e implementación de los programas y políticas públicas.
- 4) La institucionalización es una de las principales herramientas para los sistemas de evaluación, se establecen por ley su implementación y funcionamiento. Se produce a través de habituaciones que gozan de aceptación, y producto porque al ser aceptado el sistema este se reglamente y se reproduce bajo normas que rigen el funcionamiento del sistema. Dentro del estado de Hidalgo se ha institucionalizado el sistema a través de leyes, reglamentos y lineamientos que establecen las funciones que tienen las dependencias dentro de la evaluación siendo el sustento normativo que la ampara y reconoce, posicionando a Hidalgo como unas de las principales entidades que tienen avance en este apartado, mejorando y modificando continuamente su sistema de evaluación.

- 5) La cultura organizacional dentro de los sistemas de evaluación es trascendental dado que es el conjunto de percepciones, sentimientos, actitudes, hábitos, valores, y formas de trabajo de los servidores públicos dentro del sistema. Los servidores públicos son quienes implementan el proceso de evaluación, y en ocasiones se cae en vicios como rutinas y formas de trabajo inapropiado que obstaculizan la finalidad de la evaluación. Dentro del sistema de evaluación en Hidalgo, los funcionarios públicos están estrictamente apegados a la práctica del trabajo burocrático, basándose solamente en lo que ésta establecido como normas y reglamentos, olvidando que la NGP es un no de los principales pilares de los sistemas de evaluación.
- 6) Una de las principales finalidades de los sistemas de evaluación es impulsar la transparencia y acceso a la información dado que es una obligación constitucional (Art 6 de la CPEUM) esclarecer ante la ciudadanía el ejercicio de los recursos públicos empleados para las acciones gubernamentales, en este caso las evaluaciones. El acceso a la información también es un derecho que se tiene como ciudadano para solicitar al gobierno información pública y éste ésta obligado a dar una respuesta satisfactoria en un tiempo determinado siempre y cuando la información no sea reservada como lo estipula la ley (Ley de Transparencia y Acceso a la Información). En Hidalgo son dos de los principales pilares por el cual se institucionalizo e implemento el sistema de evaluación, dentro del sistema se ejerce la transparencia, en el publican en sus plataformas digitales, las evaluaciones a realizar, sus costos, requisitos para las evaluaciones e informes finales entre otros Sin embargo el acceso a la información se ve limitado en algunos aspectos como la normatividad publicada se encuentra incompleta, organigramas y directorio de los servidores públicos encargados de las unidades no ésta actualizado, que al momento de analizar puede generar confusión se interpreta como un requisito a cumplir sin importar el contenido.
- 7) La información generada por las evaluaciones es el resultado del análisis exhaustivo del funcionamiento de los programas o políticas públicas. La información se ha colocado en un buen lugar como uno de los principales recursos que poseen los entes que se encargan de la toma de decisiones, ésta deberá de ser, objetiva,

relevante, actualizada y aplicable. Dentro del sistema de evaluación de Hidalgo se ve limitado su uso, dado que se emite la información necesaria para poder mejorar la toma de decisiones, pero esta no se ve reflejada en la práctica, son escasas las mejoras en los políticas y programas optando por desaparecerlas cuando se pueden reconstruir y obtener los resultados esperados.

- 8) Con la demanda gubernamental por la información, se busca que las acciones y servicios del estado se transformen en externalidades positivas que impulsen tanto el desempeño de los programas y políticas públicas como el bienestar de la sociedad, y por ende, la productividad de los individuos. La participación de la ciudadanía es otra característica que pretenden integrar a los ciudadanos en la búsqueda de mejoras en los servicios públicos y el combate a la corrupción. Este planteamiento se basa en la premisa de que el mejor observador o auditor de los servicios y productos que ofrece el Estado es el propio ciudadano; esto bajo el principio de que el Estado existe para procurar el beneficio de la sociedad y el desempeño de los servidores públicos debe ser el garante de ello. En Hidalgo se ve restringido el uso de la participación ciudadana dentro de los sistemas de evaluación ya que no se especifican las condiciones y requisitos para poder participar, el ciudadano más halla de participar realiza la función de observador, siendo este un error ya que los principales benefactores son la población y deben de influir directamente en las decisiones públicas.
- 9) La presupuestación dentro de los sistemas de evaluación es el recurso financiero con el que se cuenta para llevar acabo las actividades de evaluación con el propósito de cumplir con los objetivos establecidos. El presupuesto es un instrumento de gestión, se justifica por la necesidad de lograr un resultado para una población objetivo, en concordancia con los objetivos estratégicos del plan de desarrollo. Dentro del sistema de evaluación en Hidalgo se ve limitado dado que se otorga un presupuesto limitado por lo que la UPP debe buscar una consultoría que este dentro de su presupuesto, dejando de lado la calidad de la evaluación. La UPP será la encargada de seleccionar los programas a evaluar de acuerdo al presupuesto asignado, esto significa una limitación para realizar las evaluaciones necesarias, entre más costosa la sea la evaluación menos serán los programas a evaluar.

- 10) El seguimiento a las evaluaciones es fundamental para cumplir una de las finalidades de la evaluación la cual es la mejora de los programas y decisiones, con la emisión de las recomendaciones es necesario dar un seguimiento para cumplir con la finalidad. En el sistema de evaluación en Hidalgo no se da el seguimiento adecuado a pesar de que se tiene, carece de veracidad, dado que no se ven reflejado en las acciones de mejora de los programas.

Hidalgo cuenta con un sistema de evaluación que ha ido en evolución, desde institucionalización hasta la implementación y seguimiento, con la finalidad de mejorarlo, dentro de él se encuentran con fortalezas y debilidades.

3.5.1 Fortalezas

La evaluación es una herramienta enfocada a la mejora de los resultados, a esclarecer los recursos utilizados y emitir valoraciones sobre los programas y políticas públicas, es evidente que se ha convertido en un instrumento necesario de gran valor para la organización gubernamental. En este sentido las fortalezas identificadas son:

1. Generación de información obtenida de las evaluaciones que posibilita trazar mejoras en los programas públicos.
2. Avance en la generación de indicadores de gestión como el tablero estratégico y SIPPED.
3. Existe un seguimiento a las evaluaciones por normatividad, donde a través de minutas de trabajo se especifica los aspectos de la política evaluada que la instancia se compromete a mejorar, los indicadores de resultados y de gestión mejoran dado que desglosan los objetivos de los que deriva cada uno, así como su meta y la unidad de medida.
4. Se cuenta con la voluntad política por parte del ejecutivo para seguir fortaleciendo el Sistema de Evaluación en el Estado.
5. Reformas normativas que anclan la función de la evaluación en distintas leyes como, art 107 de la Constitución política del Estado de Hidalgo, Ley General de Desarrollo social del Estado de Hidalgo, Ley de Planeación y Prospectiva del

Estado de Hidalgo, Ley General de Asistencia Social, Ley Orgánica para la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, entre otras.

6. Realización de talleres y capacitaciones en materia de Metodología del Marco Lógico (MML) y construcción de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR's) por servidores públicos, con el propósito de prever capacidades necesarias.
7. Mejora en la base normativa sobre la publicación de las evaluaciones realizadas
8. Aplicaron cambios en los criterios para elaborar indicadores.
9. Implementación del Sistema de Evaluación como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.
10. Realizaciones de evaluaciones externas a través de instancias independientes a los programas.
11. Voluntad del ejecutivo al fortalecer la implementación y seguimiento del sistema de evaluación.

3.5.2 Retos

En Hidalgo cuenta con un Sistema de evaluación relativamente nuevo, en este contexto, algunos de los retos que enfrenta el Sistema están relacionados con:

1. Evaluaciones sistemáticas que obtengan evidencias suficientes y relevantes para ser usadas y que mejoran los programas públicos.
2. Recomendaciones sustentadas en las valoraciones realizadas y en los hallazgos encontrados.
3. Transitar de una cultura de cumplimiento estricto de la norma y los procedimientos hacia una enfocada en el logro de los resultados previamente establecidos.
4. Diseñar evaluaciones con objetivos claros que pretenden lograr.
5. Servidores públicos capacitados en la Metodología del Marco Lógico y en el diseño de indicadores.
6. Sistemas de información y de monitoreo que permitan alimentar las evaluaciones de desempeño.

7. Comunicación entre diseñadores y gestores de los programas para consensar el establecimiento de los objetivos, el propósito y los indicadores de los programas.
8. La entidad cuenta con un programa anual de evaluaciones, donde se especifica puntualmente las evaluaciones que se realizarán durante el año, así como a que programas y de quien dependen directamente sin embargo no se especifica el tiempo de ejecución.
9. Mejorar el presupuesto otorgado al ejercicio de las evaluaciones, con la finalidad de abarcar mayor cantidad de programas.
10. Generar la vinculación permanente de las unidades responsables de la planeación, programación, presupuesto y evaluación con las unidades ejecutoras del gasto de los programas presupuestarios (Programática-Presupuestal).
11. Generar mecanismos de demanda gubernamental, donde exista el principio de participación ciudadana.
12. Institucionalizar mecanismos de seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas.

Conclusiones

El uso y gasto de los recursos públicos destinados a las políticas públicas es un tema que ha cobrado mayor relevancia en los últimos años. La evaluación es una herramienta apropiada para la rendición de cuentas y racionalizar la toma de decisiones, además de que proporciona información fiable y adecuada para la mejora de las políticas o programas públicos. Su fortalecimiento es clave para un mayor éxito en la creación de valor público y en la satisfacción de las demandas de la población.

La evaluación como ciencia de la valoración, su principal característica es que supone la estimación del mérito de un objeto, la actividad no termina con la revisión de que las cosas se hagan bien y de acuerdo a lo establecido, sino que implica ir más allá, emitiendo un juicio de valor sobre lo observado, si no se emite un juicio de valor no hay evaluación, sino auditoría, investigación o control.

El modelo de Gestión por Resultados, institucionalizado jurídicamente en todo el país, promueve prácticas de evaluación, desempeño, transparencia y rendición de cuentas en las políticas públicas y que se convierta no sólo en una herramienta efectiva de rendición de cuentas hacia el Congreso, sino también hacia la ciudadanía en general que busca la justificación de los recursos.

La evaluación proporciona información fiable y objetiva sobre el desempeño de los programas y de las organizaciones que los implementan. A pesar de que tradicionalmente ha estado relacionada con determinar en qué medida los objetivos de un programa se han alcanzado (Tyler, 1949), hoy en día hay un acuerdo en que la evaluación no se limita a la medición ni sólo a los objetivos. El énfasis ya no está solo en los resultados y en una evaluación a posteriori, sino también en la conceptualización y el diseño, la gestión e implementación, y en la utilidad de los programas y políticas públicas. La evaluación pretende la objetividad y la imparcialidad, por lo que el consenso entre los estudiosos de la evaluación también está en la aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social para valorar el objeto en cuestión.

La evaluación busca la emisión de recomendaciones factibles para los diseñadores y ejecutores de los programas públicos, sin ellas, el proceso de evaluación no está concluido. Las recomendaciones deben estar sustentadas en las valoraciones y éstas a su vez en los hallazgos y los datos encontrados. Sin embargo es importante que los usuarios potenciales de las recomendaciones estén comprometidos realmente con ponerlas en práctica, para lo cual es necesario que las sientan como propias, que se identifiquen con ellas.

La evaluación no está enfocada en la verificación del estricto apego a las normas y en el control, sino más bien en los resultados y lo eficaces que son las acciones del gobierno. Esta preocupación no es exclusiva de los decisores y servidores públicos, sino también de la ciudadanía, quienes desean programas que contribuyan de manera real y efectiva a resolver sus necesidades y mejoren sus condiciones de vida.

En esta administración por resultados la evaluación actúa como herramienta y vínculo en las negociaciones sobre las asignaciones presupuestales, la idea que prevalece es que si un programa muestra resultados puede solicitar nuevamente presupuesto e incluso un aumento al mismo, ya que las asignaciones previamente recibidas fueron gastadas de manera adecuada.

No es suficiente con un estricto cumplimiento de la norma y de los procedimientos, sino que hoy se busca lograr resultados y efectos medibles en la ciudadanía. Arellano (2012) señala que este encadenamiento racional de la acción gubernamental se encuentra en los (SED), donde el desempeño es una categoría multidimensional para referirse a los resultados.

Los sistemas de evaluación son mecanismos necesarios para el correcto ejercicio de la evaluación cumpliendo con los objetivos y finalidades abordadas anteriormente en el capítulo dos, como es la mejora de toma de decisiones, mejora a los programas, políticas y transparencia y rendición de cuentas. Este mecanismo se convierte en garante de su ejercicio adecuado, también como medio de control y vigilancia donde los funcionarios públicos y lo relacionado con la evaluación deben de responder. Sin embargo, deberá de contar con el respaldo de gobierno impulsándolo y tomándolo en cuenta para futuras

decisiones, no tiene sentido institucionalizarlo e implementarlo si no cumple con su objetivo

Desempeño puede ser visto 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. El desempeño también puede ser aproximado por los resultados intermedios (como satisfacción del ciudadano/cliente) de un programa o los resultados finales de largo plazo, en interacción con muchos otros factores no controlables.

El aporte del Sistema de Evaluación dentro del estado de Hidalgo está en la observación y medición de los elementos elegidos para evaluar el logro de la actuación de un programa u organización. Dicho lo anterior, los principales obstáculos que se advierten en este Sistema de Evaluación en Hidalgo son la ambigüedad con que se establecen los objetivos y metas de muchos programas públicos, la falta de objetivos operacionalizables, la contradicción entre los objetivos específicos y el general, dispersión de las actividades; los limitados sistemas de información y de monitoreo que permitan la posterior evaluación, escasa información para medir el impacto de los programas, falta de especialistas en estas nuevas metodologías, la resistencia a la medición de resultados y la insuficiente infraestructura para poner en marcha sistemas de información que alimenten las evaluaciones de desempeño.

El Sistema de Evaluación aporta elementos suficientes para una evaluación sustentada en evidencias, principalmente de las cadenas causales de la acción gubernamental y sus efectos, con lo que podríamos valorar si se están o no alcanzando los resultados e impactos esperados, Contar con un sistema de evaluación en las administraciones es un instrumento de suma importancia, ya que a través de los gobiernos podrán verificar el cumplimiento de las decisiones públicas que realiza.

En Hidalgo antes del 2011 se realizaban evaluaciones internas, echas por las mismas dependencias donde se sometían a un autodiagnóstico institucional, sin embargo carecían de fundamentos metodológicos y prácticos ya que no eran expertos en evaluación para realizar este ejercicio basándose en reglamentos internos y lineamientos generales emitidos

por las secretarías de desarrollo social como la de finanzas. Estas acciones carecían de fiabilidad dado que las realizaban solo con lo que tenían, Hidalgo ocupaba el número 28 en el 2011 a nivel nacional en los componentes prácticos y normativos, hoy en día se ubica en el segundo.

Las evaluaciones de los programas a nivel estatal no eran de consideración, dado por tres factores:

- Las administraciones no le daban importancia al ejercicio de la evaluación
- No existía un presupuesto destinado al ejercicio de la evaluación
- No se tenía el sustento metodológico para crear una dependencia específica para la evaluación a pesar de contar con el CONEVAL.

Esta hasta el 2012 con la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño Estatal en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo y gobierno del Estado de Hidalgo, a pesar de que de que años atrás con la creación de la Ley de Desarrollo Social (2006), el Sistema de Evaluación del Desempeño a nivel Federal (2007) y la reforma a la Constitución Política del Estado (2007) donde se especificaba el ejercicio de la evaluación fue hasta el 2014 donde se consolidó.

La implementación del PbR en el Estado de Hidalgo ha necesitado innovaciones dentro de la gestión del sector público, acciones que van desde la modificación del marco legal, alineación de las Matrices con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, capacitación continua a los funcionarios públicos y la ejecución de un Programa Anual de Evaluación, con la finalidad de consolidar el PbR-SEED.

Consolidar un Sistema De evaluación es un reto para las administraciones públicas tanto federales, estatales como locales, es prioridad de los gobiernos en la actualidad mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, dado que un gobierno que muestra cómo se han empleado los recursos y como los ha beneficiado a la sociedad, será un gobierno legítimo para la sociedad.

En los últimos cuatro años Hidalgo ha evolucionado en materia de evaluación tanto en la normativo como en la práctica, donde en la actualidad es una prioridad la evaluación a los programas sociales y políticas públicas donde se pretende el “análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas estatales, programas y proyectos que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados y sostenibilidad” (Lineamientos específicos de evaluación de desempeño, 2014)

Con ello buscamos generar mayor conocimiento y aprendizajes sobre las políticas públicas que permitan a los funcionarios públicos a tomar mejores decisiones, garantizar que los procesos sean transparentes de proceso y difusión de información, contribuyendo a aumentar la transparencia y rendición de cuentas de la función pública, y mejorar los esfuerzos actuales de planificación y evaluación al interior de la Administración Pública Estatal.

Hidalgo cuenta con un Sistema de Evaluación donde los resultados son valorados de manera positiva que mejoren la implementación de las políticas y programas, cuenta con una unidad responsable y específica para el ejercicio de la evaluación. Con el Sistema fortalece la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información como principales finalidades de las evaluaciones fortificando la credibilidad y legitimidad del gobierno.

Referencias Consultadas

Abdó, J. (2004). *Transparencia y acceso a la información gubernamental*. Recuperado de: <https://goo.gl/gtirND>

Aguilar, R. (2017). *Evaluación de políticas públicas, Una aproximación*. México. A Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Aguilar, L. (2012) *El estudio de las Políticas Públicas*. México. DF: Miguel Porrúa.

Aguilar, V.(2013), *Gobierno y administración pública*, México, DF: Fondo de Cultura Económica y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Aguilar, M.J. y Ander Egg, E (1992): *Evaluación de servicios y programas sociales*. Siglo XXI de España S.A. Madrid.

Amaya. P (2013) *Evaluación de políticas y programas públicos: un aporte al fortalecimiento del Estado*. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.

Arellano, G. David y Blanco. Felipe (2013), *Políticas públicas y democracia*, Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.

Arellano, G. David y Blanco. (2012). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para Organizaciones Públicas ¿Cómo estructurarlos efectivamente?* México, CIDE.

Armijo, M. (2009). Manual de Planificación Estratégica e indicadores de Desempeño en el Sector Público. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES/CEPAL

Baltazar, N. (2008). Modelos de Evaluación de políticas y programas sociales en Colombia. Revista Pap Política. Vol 13, NUM. 2. Pp-449-471

Banco Mundial (2010). *“Formulación de Políticas en la OCDE: ideas para América Latina*. 135

Bracho, T. (2011). El papel de los valores en la evaluación de políticas para sistemas educativos complejos, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16, núm. 50, pp. 853-883.

Bustelo, M. (2001.) *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999*. Tesis doctoral en Ciencia Política y de la Administración, Madrid, España, Universidad Complutense de Madrid,

Cabrero, E. (2010). *La evaluación en la perspectiva de la nueva gestión pública (NGP): Fundamentos teóricos*. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México*. México. DF: Miguel Ángel Porrúa

Cardozo, M. (2009). *La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes*. *Revista convergencia*. Núm. 49, pp.175-198.

Cardozo, M. (2014). *Estado del Arte de la Evaluación de Políticas y Programas*

Castro, F. Acevedo, G. Beker, G. Fernández, X. (2009). *El Sistema de M&E de México: Un salto a nivel sectorial al nacional*. México, DF: Grupo de evaluación independiente.

Cejudo, G. (2013). *Nueva Gestión Pública*. DF, México: siglo xxi

CONEVAL (2011). *Diagnóstico del avance de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011*. DF, México.

_____ (2013). *Diagnóstico del avance de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2013*. DF, México

_____ (2015). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2015*. Ciudad de México. México. 136

_____ (2015). *Sistema de Monitoreo y evaluación de la Política de desarrollo social en México*. Ciudad de México, México.

_____ (2017). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017*. Ciudad de México, México.

Contabilidad y Auditoría Gubernamental (2013). *Evaluación del Desempeño Gubernamental*. México. Colegio de Contadores Públicos de México. México.

Corral, F. (2007) *Evaluación del Desempeño*. Dirección estratégica del factor humano. Perú: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Cuesta, M. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas* Madrid, España: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.

Decreto No 326. *Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*. Para el Ejercicio Fiscal del año 2018. Periódico Oficial. Hidalgo, México. Diciembre de 2017.

Dirección de Innovación y Administración Electrónica, Departamento de Justicia y Administración Pública (S/F). *Guía de evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*.

Dipres (2018) Recuperado: <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-channel.html>

Evalúa Jalisco (2018) Recuperado: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/inicio>

Feinstein, O. (2007) *Evaluación pragmática de las políticas públicas*. *Revista de evaluación de Políticas públicas* NUM. 836.

Feinstein, O. (2015). *Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 62. Caracas, Venezuela.

Flores, P. (2013) *El enfoque de la política basado en la evidencia*. *Revista de investigación educativa*. Vol. 18, Núm. 56. pp. 265.290. 137

Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo. Periódico Oficial de la Federación. Hidalgo, México. 10 de abril de 2017.

Ley de Planeación y Prospectiva en el estado de Hidalgo. Periódico Oficial de la Federación. Hidalgo, México. 31 de Diciembre de 2017

Ley General de Asistencia Social. Periódico Oficial de la Federación. Hidalgo, México. 15 de Agosto de 2016.

Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, México, 20 de Enero del 2004.

Ley Orgánica para la Administración pública para el Estado de Hidalgo. Periódico Oficial de la Federación. Hidalgo, México. 31 de Julio de 2008.

Lira, M. (2005). *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados.* La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano. CLAD.

Luna, R. (2014). *El nuevo paradigma de la evaluación de las políticas públicas.* Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas.

Makon. M. (2012). *Presupuestos por programas y basados en resultados.* CEPAL, Naciones Unidas.

Makon. M. (S/F). *Políticas Presupuestarias Y Gestión por Resultados en América Latina y El Caribe.* ILPES-CEPAL.

Martínez, I, (2003). *La Evaluación de la acción y de las Políticas Públicas.* Madrid, España: Díaz de Santos.

Martirene, A. (2007). *Manual de presupuesto plurianual.* Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Mejía, J. (2005). *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados, la práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano.* CLAD. 138

Memorias de la IX Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación y del I Seminario Internacional de Seguimiento y Evaluación (2016). *Los Sistemas De Monitoreo Y Evaluación: Hacia La Mejora Continua De La Planificación Estratégica Y La Gestión Pública*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Merino, M. y López, S. (2009) *La rendición de cuentas en México Perspectivas y retos*. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx>

Ministerio de Administración Pública (S/F). *Perfil de un Buen Evaluador*. República Dominicana.

Nazarena, P. (2016). *Evaluación y programas públicos: un aporte al fortalecimiento*. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.

Oficialía Mayor de Gobierno. *Dirección de recursos Humanos, Evaluación del Desempeño. Generalidades y recomendaciones*, Gobierno de Baja California.

Olvera, T. (2013). *Evaluación de Políticas Públicas: Estudio de caso del programa escuelas de calidad en el Estado de Hidalgo, México, 2001-2005*. Madrid, España. Universidad Complutense de Madrid.

Ospina, S. (2001). *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Num. 19, Caracas, Venezuela.

Osuna, J. y Bueno, C. (2007). *La evaluación de las Políticas Públicas: el caso de las políticas de Fomento al Empleo Estable*.

Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy. A realist perspective*, Londres: SAGE

Pérez, H (2002). *La evaluación del desempeño de los servidores públicos*. Lisboa, Portugal: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública.

Plan Estatal de Desarrollo Hidalgo 2011-2016, México, Hidalgo, 1 de Febrero de 2011. 139

Quiñones, E. (2008) *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Colombia: Instituto Colombiano para el Desarrollo y la Tecnología.

Ramos, J. y Sosa J. Acosta, F. (2011). *La evaluación de Políticas Públicas en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, DF. El Colegio de la Frontera Norte.

Roth, A. (2014). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aura.

Salazar, C. (2009). *La evaluación y el análisis de políticas públicas*. *Revista Opera*, número 9, pp.23-51.

Salazar, C. (S/f). *Análisis de políticas públicas*. Recuperado de: <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITCAS-PUBLICAS/C-Salazar-Analisis-Politiclas-Publicas.pdf>

Salcedo, R. (2011). *Evaluación de políticas públicas*. México Df: Silgo XXI.

Scarón, Q. (1985). *El diagnostico social Ed.* Humanistas, Argentina.

Schroder, P. (S/F). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. DF, México: Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional para América Latina.

Secretaría de Desarrollo Social (2008). *Programa Nacional de Financiamiento Del Desarrollo*. DF. México.

Secretaría de Finanzas Públicas. (2017). *Autodiagnóstico del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño*. Hidalgo. México.

Secretaría de Finanzas y Administración (2015). *Reglamento Interior de la Secretaria de Finanzas y Administración*, Hidalgo, México. 140

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaria de Egresos Unidad de Política Y control Presupuestario (2008). *Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2008). *Sistema de Evaluación del desempeño*. Recuperado de: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/manual_sed.pdf

Silke, N. (S/F) *Diferentes sistemas de evaluación de las políticas públicas en Europa: España, Alemania y los países del Este*. *Revista Española de Control Externo*.

Sinergia (2018) Recuperado de: <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>

Stufflebeam, D y Shinkfield, A.(1987). *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Barcelona, Paidós,

Subirts, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, España: Ministerio para las administraciones pública.

Tamayo, M. (1994). *La nueva administración pública*. Madrid, España: Alianza Universidad.

Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (2015). *Lineamientos Generales Del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño*. Hidalgo, México: Gobierno del Estado.

Unidad Técnica de Evaluación y Prospectiva (2016). *Reglamento interior de la Unidad de Evaluación y Prospectiva*, Hidalgo, México.

Vargas, A. (2007). *Análisis de Políticas Públicas*. *Revista perspectivas*, NUM. 19 pp.127-136.

Vedung, E. (1997). *Evaluación de políticas públicas y Programas*. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/0B7i4H8hw3jy_ZWYtWEdLNkpMeW8/view 141

Villalobos, A. (2010). *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una Propuesta para los Gobiernos Locales*. México, DF: Centro de Estudios Superiores de Baja California.

Winchester, L. (2011). *Planificación Estratégica y Políticas Públicas*. La antigua, Guatemala: AECID.

Yahuaran, G. y Maldonado, C. (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro clear para América Latina.