



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

La utilización de la evaluación en la mejora del desempeño: el caso del FAM y FAIS del Ramo 33 en Jalisco, en el período 2015-2021.

TESIS

que para optar por el grado de:

Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

PRESENTA:

Oswaldo Oscar Ramos García

Tutor principal:

Dr. Francisco Rodríguez Hernández, CRIM

Naucalpan de Juárez, mayo de 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi familia, por ser lo más importante en mi vida.

A mi madre, por su infinito amor y comprensión.

A mi padre, quién ha sido nuestro pilar y ha demostrado ser un guerrero.

A mis hermanos y sobrinos, por encontrar en ustedes sustento, unión y felicidad.
Gracias por siempre estar.

No podría dejar de mencionar a quienes con enseñanzas y consejos me permitieron mejorar este trabajo: al Dr. David Morales, a la Dra. Marcela Astudillo y al Dr. Alejandro Navarro, por sus puntuales observaciones y retroalimentación; a la Dra. Ericka Arias, por siempre estar atenta de mis avances y a quien considero una excelente docente y una admirable persona. Al Dr. Francisco Rodríguez, mi tutor, por dedicarme su valioso tiempo e iluminar el camino cuando estaba totalmente perdido. A todos ellos, mi más sincero y afectuoso agradecimiento.

Índice

Introducción	7
Capítulo 1.- Utilización de la evaluación: de las recomendaciones a los cambios....	12
1.1 El análisis y el proceso de políticas públicas.....	12
1.2 El papel de la evaluación en el análisis de las políticas públicas.....	19
1.2.1 Tipos de evaluación.....	23
1.3 Marco conceptual sobre la utilización de la evaluación. Reflexiones en torno a la utilización de las evaluaciones.....	28
1.3.1 Factores explicativos sobre la utilización de la evaluación: una revisión	35
1.3.2 Estudios empíricos sobre los factores asociados a la utilización de la evaluación de políticas	43
Capítulo 2.- El sistema de monitoreo y evaluación en México: antecedentes, diseño, actores y estado actual	50
2.1 Reformas administrativas en el contexto mexicano: de los procesos a los resultados.....	50
2.1.1 La evaluación, ¿Para qué?: fundamentos y propósitos en el contexto latinoamericano	53
2.2 Antecedentes	59
2.2.1 Evaluación interna y control de gasto	60
2.2.2 Evaluación de impacto y externa de Progresá.....	62
2.2.3 Institucionalización del sistema de evaluación de desempeño	64
2.3 Marco legal e institucional.....	67
2.3.1 Normatividad	67
2.3.2 Actores	72
2.3.3 Etapas e interacciones del sistema de monitoreo y evaluación	74
2.4 Estado actual del Sistema de Evaluación	76
2.4.1 Programa Anual de Evaluación y Metodologías (tipos) de evaluación	77
2.4.2 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).....	79
Capítulo 3.- Gasto federalizado y configuración del Ramo 33: características y composición del FAM y FAIS.	82
3.1 Descentralización fiscal en México.....	82
3.1.1 El gasto federalizado.....	86
3.2 Creación y configuración del Ramo 33	87
3.2.1 Fondo de Aportaciones Múltiples.....	89
3.2.2 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	95

3.3 Análisis situacional de la problemática asociada con los Fondos.....	97
3.3.1 Distribución de recursos del Ramo 33 en Jalisco: FAM y FAIS	103
Capítulo 4.- La evaluación como instrumento de cambio: cómo y que factores influyen en la utilización de la evaluación en la mejora del desempeño: el caso del FAM y FAIS en Jalisco en el periodo 2015-2021	108
4.1 Metodología.....	108
4.2 Selección estudio de caso	109
4.2.1 Unidades de análisis	112
4.3 La institucionalización del sistema de evaluación de Jalisco.....	114
4.3.1 Antecedentes del sistema de evaluación de Jalisco	115
4.3.2 Práctica de la evaluación y estructura organizacional Evalúa Jalisco	117
4.3.3 Consolidación normatividad de la evaluación en Jalisco	126
4.4 Análisis sobre la utilización de la evaluación del FAM y FAIS	132
4.4.1 Proceso práctico de la utilización.....	135
4.4.2 Análisis de los factores que influyen en la utilización de evaluación del FAM y FAIS en Jalisco	147
Conclusiones	156
Bibliografía.....	161
Anexo 1	167
Anexo 2	170

Contenido de cuadros, gráficos y mapas.

Gráfico 1. El proceso de las políticas públicas	18
Cuadro 1 Identificación de la evaluación dentro del proceso de las políticas	25
Cuadro 2 Tipologías de la evaluación de programas o políticas	27
Gráfico 2 Modelo de utilización.....	33
Gráfico 3. Tipos de uso.....	35
Gráfico 4. Visión general del vínculo entre factores explicativos, uso de la evaluación y la mejora social.....	38
Gráfico 5. Relación entre relevancia, diseminación y uso de la evaluación	39
Cuadro 3. Factores explicativos de la utilización de la evaluación.....	40
Cuadro 4. Factores explicativos de la utilización de la evaluación en la ayuda humanitaria	41
Cuadro 5 Factores que influyen en la utilización de la evaluación de políticas públicas....	49
Gráfico 6. Antecedentes del sistema de evaluación en México	66
Cuadro 6. Descripción de los Fondos del Ramo 33	88
Mapa 1. Porcentaje de población en pobreza 2010, 2015 y 2020.	99
Mapa 2. Porcentaje de población con carencia por acceso alimentaria 2010, 2015 y 2020	100
Mapa 3. Porcentaje de población con rezago educativo 2010, 2015 y 2020	101
Mapa 4. Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda 2010, 2015 y 2020	103
Cuadro 7. Distribución del Ramo 33 en el periodo 2014-2020.....	104
Cuadro 8. Distribución porcentual del FAM Asistencia Social en Jalisco 2014-2020.....	105
Cuadro 9. Distribución porcentual del FAM Infraestructura Educativa en Jalisco 2014-2020	106
Cuadro 10. Distribución porcentual del FAIS Infraestructura Social en Jalisco 2014-2020	107
Gráfico 7. Puntuaciones de las entidades federativas en el Diagnóstico de avance de monitoreo y evaluación 2011-2021.....	110
Cuadro 11. Entidades con mayor puntuación en el Diagnóstico de avance de monitoreo y evaluación 2011-2021	111
Cuadro 12. Unidades de análisis: evaluaciones de los Fondos del Ramo 33 en Jalisco 2015-2021.....	113
Cuadro 13. Evaluaciones y número de evaluadores del gasto federalizado en Jalisco en 2015-2021.....	134
Cuadro 14. Clasificación de recomendaciones por tipo de mejora de las evaluaciones del Ramo 33 en Jalisco 2015-2021	135
Gráfico 8. Distribución de recomendaciones aceptadas por tipo de mejora de las evaluaciones del Ramo 33 en Jalisco 2015-2021	136

Cuadro 15 Tipos de utilización de la evaluación según su clasificación operativa.....	139
Cuadro 16 Clasificación de las recomendaciones de las evaluaciones del Ramo 33 por su tipo de utilización según los criterios teóricos.....	144
Gráfico 9. Clasificación de las recomendaciones de las evaluaciones del Ramo 33 por su tipo de utilización según los criterios teóricos.....	145

Introducción

Durante las últimas tres décadas la administración pública ha sufrido una transformación vertiginosa, que tiene que ver con el nacimiento de nuevos enfoques, que intentan fijar diferentes objetos de estudio dentro de la disciplina y su aplicación dentro del ámbito profesional: la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gobernanza.

El nacimiento de estos enfoques, tanto teórica como profesionalmente, se dieron en el reacomodo y reconfiguración del orden político, económico y social, después crisis políticas y económicas que surgieron después de los daños ocasionados por el Estado de Bienestar en los países latinoamericanos, particularmente.¹ En algunas ocasiones fue difícil precisar los conceptos, valores y fines que ofrecen estos enfoques de análisis y que, a la vez, nos permitieran entender la dinámica cotidiana de la administración pública y los gobiernos.

En específico, la NGP apelaba a herramientas provenientes del sector privado, como lo son la planeación estratégica, desregulación y descentralización, medición de desempeño, presupuesto y evaluación por resultados, para resolver los problemas asociados con la eficacia, rendición de cuentas, transparencia y asignación eficiente del gasto público.

Dentro de este bagaje, la evaluación de políticas públicas despertó especial interés en los gobiernos y la academia. Dado que es una acción sistemática y transversal en el proceso de las políticas públicas que a través de una valoración objetiva ofrece los resultados de las intervenciones públicas, se propone además retroalimentar los procesos para incrementar la eficacia de los gobiernos y suministrar elementos de valor público a estas. Por lo tanto, las evaluaciones, en teoría, son insumos que proveen información técnica para la toma de decisiones y también se configuran como un componente importante en la discusión pública para la transparencia y rendición de cuentas.

¹ Principalmente por el crecimiento exponencial del sector paraestatal que ocasionó un desequilibrio en las finanzas públicas, tratando de atender las demandas ciudadanas por mejores condiciones de vida, mientras la economía permanecía estancada y con inflación. El evidente mal manejo de la economía vaticinaba una disminución de la capacidad administrativa y, por ende, un aumento en la ingobernabilidad.

De esta manera, uno de sus objetivos de la evaluación es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo” (OCDE, 2002, pp. 21-22). Por lo tanto, la evidencia generada por la evaluación (en sentido positivo o negativo) puede y debe, invariablemente, tener una influencia en la toma de decisiones públicas, considerando que los resultados de la evaluación representan el principal insumo para la rendición de cuentas. Ésta incorpora, principalmente, una dimensión argumentativa que a través de evidencias justifica y legitima las decisiones y acciones públicas para generar certidumbre en el ambiente administrativo.

Sin embargo, también puede ser considerada como un “ritual burocrático, que se exige como requisito para armar el nuevo presupuesto gubernamental, o un ejercicio tras bambalinas de los altos ejecutivos del gobierno [...] que no hacen públicos para salvar la cara y tratar de mostrarse como líderes inteligentes y eficientes, a pesar de los magros logros de sus políticas y la mala calidad de los servicios públicos” (Cardozo Brum, 2006, p. 8).

En lo anterior, radica la importancia de reconocer las contribuciones efectivas de la evaluación en la gestión pública, sin dejar de considerar el contexto en el que las evaluaciones se desarrollan, sus alcances y sus limitaciones. Las expectativas sobre la aportación de la evaluación en la esfera pública deben sentarse sobre bases claras, pues, generar perspectivas poco realistas sobre lo que las evaluaciones pueden aportar en la resolución de problemas públicos solo opera en detrimento de la práctica evaluativa.

Aunque nuestro país tiene antecedentes en materia de evaluación de programas públicos desde hace cinco décadas concentrándose específicamente en aspectos de índole administrativo-legal, es decir, de los insumos y recursos, al tenor de la fiscalización, este proceso dejó de lado los aspectos relacionados con el desempeño, impactos y resultados de las políticas públicas y que están orientados a crear valor público (Patiño Peña, 2014).

Por otra parte, durante este proceso de consolidación de la evaluación, como parte del ciclo de las políticas públicas y presupuestal, se registraron cambios o

reformas a mayor escala como lo fue el proceso de democratización del régimen político, surgimiento y consolidación de partidos políticos, la creación de órganos autónomos, separación de poderes y reconocimiento de facto de los gobiernos estatales y municipales, así como una mayor descentralización administrativa, política y fiscal, entre otros. Sin embargo, a partir de la década de los noventa se han registrado cambios importantes en el diseño institucional y normativo en materia de monitoreo y evaluación, con ello se reconoció la relevancia de las evaluaciones como una herramienta para producir evidencia sobre la eficacia de las decisiones de gobierno y de los programas públicos.

La consolidación reciente de la evaluación de políticas públicas tuvo como punto fundamental la publicación tanto de la Ley General de Desarrollo Social (LDS) en 2004, como de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2006. En esta última se reconoció y mandató la elaboración de evaluaciones de programas públicos y, por otra parte, se creó el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), para la verificación y monitoreo del cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitirían conocer los resultados de la aplicación de los recursos federales y el impacto social de los programas.

Aunque han transcurrido pocos años a partir de la decisión del uso de criterios técnicos en las políticas públicas y sus evaluaciones, la información acumulada en la última década puede darnos pistas sobre los efectos reales de la utilización de la evaluación en la mejora de estas políticas o fondos, y de los factores que influyen en su utilización.

La problemática identificada por la presente investigación radica en que existe relativamente poca evidencia sobre el grado de la utilización y los factores que influyen o impiden el uso de la evaluación, los tipos de decisiones que se adoptan a partir de los resultados de evaluaciones y elementos que contribuyen para que las recomendaciones sean utilizadas efectivamente en acciones concretas en el contexto de los fondos del Ramo 33, particularmente del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Considerando que el Ramo 33, es un ramo general del gasto

federalizado que se transfiere a las entidades federativas y municipios, dentro de este se encuentran el FAM y FAIS, recursos que son utilizados con propósitos de desarrollo social, y que fueron los seleccionados en el estudio de caso de Jalisco, para esta investigación.

De esta manera, la hipótesis sugiere que el grado de utilización de las evaluaciones del FAM y FAIS del Ramo 33, en Jalisco en el periodo 2015-2021, para la mejora del desempeño, estuvo influida o determinada por la calidad del proceso evaluativo, la disposición organizacional hacia su uso y el involucramiento de actores interesados. Entonces la investigación tiene por objetivo a) Analizar el grado y los factores que influyeron en la utilización de las evaluaciones del FAM y FAIS en Jalisco en el periodo 2015-2021; b) Exponer el proceso de toma de decisiones para aceptar las recomendaciones y hallazgos de las evaluaciones del FAM y FAIS; y, c) Identificar los efectos producidos por las recomendaciones de las evaluaciones del FAM y FAIS en Jalisco.

Para cumplir con dicho objetivo, se plantearon preguntas de la investigación que pretenden guiar la discusión, tanto teórica como práctica, a través de los capítulos que integran esta investigación: ¿Como y cuál es el grado de utilización de las evaluaciones de los Fondos del Ramo 33 en el caso de estudio? ¿Qué factores influyen para que las recomendaciones sean utilizadas en acciones concretas? ¿Qué cambios han generado las evaluaciones en la operación de los programas que utilizan recursos de los Fondos del Ramo 33? Para ello, la investigación está conformada por la presente introducción, cuatro capítulos, las conclusiones, la bibliografía utilizada y anexos que sirven de soporte a la información utilizada.

En el primer capítulo se analiza a la evaluación como una parte importante en el proceso de las políticas públicas y se realiza una revisión minuciosa, a través de diferentes autores, de sus implicaciones sobre el grado y factores que hacen posible su utilización, en un contexto político y social caracterizado por la apertura democrática y la constante supervisión entre poderes y los ciudadanos del gasto público.

En el segundo capítulo, se realiza una revisión del sistema de monitoreo y evaluación en México, con base en los antecedentes, diseño, actores y su estado actual. En dicho apartado se especifica de manera puntual cuales son las etapas e interacciones de los actores del sistema de evaluación en México, además de los cambios institucionales y legales que han posibilitado consolidación normativa y práctica, haciendo referencia al proceso, metodologías e instrumentos que permiten utilizar los hallazgos y recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas.

En el tercer capítulo, se exponen los antecedentes de la descentralización fiscal en México, y la creación del Ramo 33; así como sus particularidades, composición y algunos indicadores relacionados con la materia de atención en el desarrollo social del FAM y FAIS. En la parte final del capítulo se identifican los recursos canalizados al estado de Jalisco en el periodo 2015-2021, relacionados con dichos fondos.

En el cuarto y último capítulo, dedicado al estudio de caso, se analiza el nivel y los factores que intervienen en la utilización de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones realizadas al FAM y FAIS del Ramo 33 en Jalisco, mediante la revisión documental de las evaluaciones llevadas a cabo a dichos fondos y de la realización de entrevistas semiestructuradas a actores relevantes para entender, interpretar y profundizar su experiencia en los procesos evaluativos. En un primer momento, se hace referencia a la metodología, selección del estudio de caso y las unidades de análisis, así como la referencia de los antecedentes, conformación institucional, estructura organizacional y la configuración práctica del sistema de evaluación de Jalisco y de Evalúa Jalisco, como instancia encargada de emitir recomendaciones y opiniones de sus integrantes sobre los asuntos de monitoreo y evaluación en la entidad.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación, donde se hace un breve recuento de los conceptos analizados y se fija una postura respecto a la evidencia analizada en el estudio de caso y la hipótesis planteada, se incluye la bibliografía, leyes y documentos legales citados en la investigación, y anexos respecto a la información del estudio de caso.

Capítulo 1.- Utilización de la evaluación: de las recomendaciones a los cambios

El presente capítulo de la investigación busca identificar y analizar a partir de las discusiones teóricas de autores de diversos contextos, los elementos y factores que limitan y/o posibilitan la utilización de la evaluación de políticas públicas para la mejora del desempeño.

En un primer momento se ofrece una definición de las políticas públicas, el papel de la evaluación en el análisis de las políticas públicas; así como los tipos de evaluación que se consideran en la literatura, con el propósito de enmarcar la evaluación y su utilización en el contexto democrático y de restricciones humanas, materiales, presupuestales y cognitivas.

En un segundo momento, derivado justamente del contexto de cada país, se justifican los fundamentos y propósitos de la evaluación en el contexto latinoamericano; el cual aún se considera a la evaluación de políticas como una práctica asociada a la fiscalización y no como un ejercicio de revisión que pretende mejorar las políticas públicas y generar aprendizaje.

Por último, se realiza una revisión de las principales posturas teóricas sobre la utilización de la evaluación (tipos de uso), los factores que afectan a ésta en el proceso de retroalimentación; y, algunos ejemplos de estudios empíricos que analizan los factores asociados con la utilización. Esta revisión posibilitará la identificación de elementos o factores que se pretenden tomar en cuenta para el estudio de caso y que conforman parte de las variables en la hipótesis de trabajo.

1.1 El análisis y el proceso de políticas públicas

En las actuales condiciones de profundos cambios tecnológicos, culturales, políticos y económicos, los gobiernos enfrentan enormes retos para resolver los problemas públicos. En tal complejidad los poderes públicos necesitan crear y adaptar nuevas herramientas que faciliten la comprensión de los problemas cada vez más complejos, difusos y contradictorios, para darles así cauces institucionales a través de políticas públicas.

De esta manera, el conjunto de cursos de acción adoptadas y realizadas estratégicamente por los gobiernos para atender problemas sociales concretos o situaciones consideradas como indeseadas y que tienen por interés generar beneficio social se denominan políticas públicas. La política pública puede ser definida como “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (Merino, 2013, p. 17), acciones intencionales sobre lo que realmente se hace en lugar de solo lo que se pretende (Anderson, 2003, p. 2), o simplemente todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer (Dye, 2016, p. 1)

La política pública es el resultado de una autoridad investida de poder público, que a través de un conjunto de normas, prácticas o acciones busca dar sentido a una intervención para la solución de un problema específico. Según Meny y Thoening representa la conjunción de un momento dado, un contexto dado, y una autoridad que actúa o no actúa; por lo tanto, ésta es “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (1992, pp. 89–90). Para Dunn (2018) se debe considerar también aquellas acciones que la autoridad no realiza e incluir aquellas en las que participan actores no estatales, con un propósito común².

En este sentido, la política pública debe considerarse como la “clase de acción directiva de gobierno más extendida, pues cubre prácticamente todos los campos de responsabilidad del Estado y de mayor importancia social, es la actividad que integra las varias dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar” (Aguilar Villanueva, 2012, pp. 30–32); y que incorpora a actores externos del contexto organizacional e institucional, con el objetivo de generar aceptación, confianza y consensos.

Para Knoepfel, Larrue, Subirats y Varone en una definición más extensa, contemplando factores institucionales, diferentes actores y dirección de la intervención, definen que la política pública es...

² El concepto de políticas públicas que se usa en este trabajo es el que atañe a la acción gubernamental, y no el que se refiere a la acción de otro tipo de actores.

“Una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones o acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupo sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (Knoepfel et al., 2008, p. 36).

De esta manera, la política pública está configurada por diversos componentes: normativos (orientada por valores de lo que debe suceder), coercitivos (mediante mandatos regulatorios), un contenido (la sustancia sobre los resultados o productos que persigue), un programa (acciones interconectadas) y cuenta con una competencia social (actos y disposiciones que afectan la situación) (Meny & Thoenig, 1992, pp. 89–90); que al ser organizadas se muestran como un “conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar Villanueva, 2012, p. 29).

Entonces, al ser considerada como una respuesta a una problemática social acotada desde una posición de autoridad, la política pública es una hipótesis, que supone y pretende alcanzar una situación deseada mediante el estudio de una acción causal y cuyos efectos empíricos producirán un beneficio social, con un fundamento científico para conocer y comprender las causas y consecuencias de una decisión (solución-respuesta) (Aguilar Villanueva, 2012, pp. 30–32; Cejudo & Michel, 2016, p. 6; Harguindéguy, 2018, p. 27; Requena & Pérez, 2010, p. 14).

No obstante, al perseguir ciertos escenarios que son calificados como preferibles sobre otros y de la forma como son ordenados para ser atendidos, entonces, la política pública se compone de valores, es decir, un ejercicio de selección de unas opciones de política pública sobre otras; de la misma forma que implican un proceso deliberativo y de ajuste en el que entran en juego intereses

políticos de toda índole, con el objetivo de posicionar temas que merezcan atención prioritaria (Merino, 2013, p. 38).

La definición o calificación de una situación problemática apela a un juicio de valor, pues hace referencia a sistemas de valores sociales y políticos; mientras que la respuesta representa una configuración o juicio de hecho, derivado que empleo sistema de conocimientos, tecnología y modelos gerenciales apropiados que son identificados como la solución; de ahí que Aguilar Villanueva (2012, p. 33) considere a la política pública como un fenómeno bidireccional.

En este sentido, si las políticas públicas son la búsqueda de soluciones a los problemas y los escenarios que se buscan alcanzar, el análisis de políticas públicas consiste en la identificación, estudio de la causalidad mediante los métodos de las ciencias sociales para encontrar el instrumento idóneo para hacerlo posible. Para Wildavsky (2018, p. xlvi) el análisis de políticas es un “subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser determinado por límites disciplinarios, sino por lo que parezca apropiado a las circunstancias del momento y la naturaleza del problema”.

Lo peculiar del análisis de políticas públicas radica en la utilización de las ciencias y conocimiento aplicado para generar soluciones y recomendaciones sobre los cursos de acción aptos para la solución de los problemas, y la contextualización e integración de investigaciones de aquellas disciplinas que tienen una orientación hacia ese fin (Parsons, 2007, p. 32). El propósito de éste análisis radica en “explicar los procesos concretos de actuación de los poderes públicos dando repuesta a los problemas” (Bustelo, 2011, p. 187). También puede ser considerado como un intento metodológico para determinar “cómo los productos suministrados por la autoridad no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones” (Meny & Thoenig, 1992, p. 94)

Dado que existen limitaciones humanas, materiales, presupuestales y cognitivas, este tipo de análisis busca identificar la alternativa más “eficiente (es decir, la que producirá el mayor beneficio social neto) para enfrentar un problema actual [...] Una variante del análisis de políticas es la investigación de evaluación, que evalúa qué tan bien las políticas logran sus objetivos y los demás efectos

sociales que pueden tener” (Anderson, 2003, p. 2). De esta manera, puede entenderse como un proceso pues tiene como propósito a través de la investigación la “creación, evaluación crítica y comunicación de conocimientos relevantes para las políticas” (Dunn, 2018, p. 3).

Este hecho ya lo había concebido Lasswell cuando postuló en el entorno de crisis de la posguerra que:

“Las ciencias de políticas [eran] el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado”. (Lasswell citado en Aguilar Villanueva, 1992, p. 47

Lasswell consideraba que la orientación hacia las políticas (*policy orientation*) tenían una doble dimensión: el análisis del proceso de las políticas (*knowledge of*) y el análisis en y para el proceso de las políticas (*knowledge in*), que se sintetiza en el conocimiento sobre cómo se definen los problemas y agendas, cómo se toman las decisiones, implementan y evalúan; y por el otro, en referencia a la comprensión de las técnicas de análisis, investigación y métodos para la toma de decisiones.

Para el análisis, el proceso de las políticas, como modelo heurístico, no constituye *per se* su objeto de estudio; lo fundamental reside en las teorías, métodos y los instrumentos analíticos que pueden servir para formular recomendaciones (Merino & Cejudo, 2010, p. 13). Es decir, solamente tienen importancia a partir del momento en que se utiliza y aportan a la resolución de problemas públicos. Entonces lo fundamental, de acuerdo con Villarreal (2019), es identificar las respuestas que los gobiernos o entes con legitimidad pública piensan como alternativa de solución, en referencia a la utilidad de los instrumentos de política que ayudan a mitigar el problema.

Aunque no existe un consenso relacionado sobre el número de etapas sobre el ciclo o proceso de políticas públicas, es fundamental entender la diferencias entre estos dos conceptos de acuerdo con Castillo y Dussauge (2020), pues el ciclo de políticas pública hace referencia a una visión tradicional y sólo ofrece una secuencia

fotográfica descriptiva, en el sentido de una guía o manual (veáse Bardach, 2008) (Arellano & Blanco, 2013). Mientras que el proceso de las políticas públicas da cuenta de un dinamismo y la complejidad del proceso decisional, de la relación de actores, el contexto cambiante y los productos resultantes.

Para Sabatier (2007, p. 5) el proceso de las políticas públicas responde a una lógica donde los problemas se discuten y conceptualizan en la arena política, mientras que las estructuras institucionales ofrecen alternativas, y entonces luego, esas “soluciones” se implementan, evalúan y generan o aportan información para una revisión de la política. De tal forma que las interacciones son complejas tanto en el contexto organizacional y político, sin dejar de eludir los aspectos jurídico-normativos y técnicos de una política pública.

Anderson considera, dentro de esta discusión, que por lo menos existe una fase de identificación del problema y establecimiento de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación (Anderson, 2003, p. 27) (Harguindéguy, 2018, p. 21). Para Merino estas etapas pueden sintetizarse en el diseño de la política (definición del problema), la implementación (estudio de la rutina) y la evaluación (determinación de los efectos); cada una también representa hoy en día escuelas de investigación por separado, que tratan de fundamentar el proceso, intereses políticos, actores y finalidades (Merino, 2013, p. 109; Merino & Cejudo, 2010).

Según el aporte de Knoepfel el proceso no debe representarse de forma mecánica sino como un continuo flujo de decisiones y procedimientos, de tal forma que por lo menos existe un surgimiento del problema, inclusión en la agenda, formulación y decisión del programa de la política, implementación y evaluación. (Knoepfel et al., 2008, p. 43). De esta manera, Méndez argumenta que el proceso supone un modelo teórico-conceptual, cada una de las etapas puede desarrollarse simultáneamente o en orden opuesto a lo planteado. Para él, el ciclo se compone de una problematización, diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación; sin embargo puede incluirse una sexta que es la terminación de la política; que suele identificarse justamente con el proceso de retroalimentación que genera la evaluación (Méndez, 2020, p. 63, 2020).

En esta noción de retroalimentación, para Dunn las fases o etapas que componen el proceso de política pública son el establecimiento de la agenda, formulación, adopción, implementación, evaluación y adaptación; este último que refiere a la forma como los resultados o desempeño de la política pública influye en los aspectos que serán adecuados, modificados o ajustados a la razón de los fines que se persiguen (Dunn, 2018, p. 46). Parsons identifica que el proceso de las políticas públicas está caracterizado por estas fases (incluyendo la terminación) pero en cada una se lleva un análisis exhaustivo de las alternativas a considerar.

Gráfico 1. El proceso de las políticas públicas



Fuente: elaboración con base en Parsons, W. (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso México

Desde la perspectiva de Parsons (2007, p. 111), el proceso de las políticas públicas implica en todas partes un juicio evaluativo a la sazón de identificar, formular y tomar la decisión más eficiente tanto en el entorno de la identificación del problema, diseño de las opciones de política pública, así como de su constante implementación. En particular, la evaluación reúne, tanto técnica cuantitativa como cualitativa, los elementos necesarios para considerarse como un elemento indispensable dentro del proceso y análisis de las políticas públicas. Si bien existen una variedad importante de modelos y etapas identificadas por los autores, todos consideran por lo menos tres etapas fundamentales: el diseño, la implementación y la evaluación.

1.2 El papel de la evaluación en el análisis de las políticas públicas

La evaluación al ser una acción sistemática y transversal en el proceso de las políticas públicas que a través de una valoración objetiva ofrece los resultados de las intervenciones públicas, tiene como propósito retroalimentar los procesos para incrementar la eficacia de los gobiernos y suministrar elementos de valor público a estas; debido a que “proporciona información o lecciones maestras que vuelvan directamente al ciclo de las políticas y se incorporan, así, en la planificación de programas y proyectos futuros”, tratando de resolver las interrogantes planteadas (Hallam & Bonino, 2013, p. 16).

Para Rossi y Freeman la evaluación es la “aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social, para valorizar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social” (1989, p. 14); que utiliza la metodología de las ciencias sociales para juzgar, y por ende, mejorar la eficacia de los programas, de ahí su identificación o asimilación como investigación evaluativa.

En ese mismo orden de ideas, Carol Weiss plantea que la evaluación es la “valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al ser comparados con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión” (Weiss, 2015, p. 49). Por esta razón, una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas al recorrer transversalmente el proceso de análisis de la política pública.

Para la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE) la evaluación es un elemento indispensable para referirse a una efectiva continuación de las políticas y el impulso hacia un enfoque de gobernanza, pues se enmarca en criterios de calidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad; para conocer si el programa o política sostiene su desempeño o ha perdido legitimidad social. Entonces, la evaluación es una “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluida, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. Su objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la

eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo” (OCDE, 2002, pp. 21–22).

Asimismo, en el escenario de los organismos internacionales, para Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es considerada como una “valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida se están logrando los objetivos estipulados” (PNUD, 2009, p. 8). Por esta razón la evaluación suministra elementos vitales para diagnosticar, y en consecuencia decidir si una política pública debe continuar o emprender una serie de cambios que identifiquen oportunidades de mejoras concretas y realizables dentro de los programas con un modelo incremental (Villalobos, 2010, p. 31).

Si bien esta es la visión teórica e ideal de la evaluación, algunos autores como Thomas Dye (2016, p. 65) consideran que una vez que la política se institucionaliza dentro de un gobierno, es extraordinariamente difícil de terminar algún programa o política pública (derivado de un informe de evaluación), debido a las lógicas organizacionales y burocráticas que la operan y los intereses que genera. Sin embargo, esta última etapa, la evaluación, de alguna manera ayuda a reforzar supuestos y generar discursos sobre la pertinencia de la intervención.

De igual manera, es posible inferir que la evaluación puede ser considerada como un instrumento inercial dentro del “ritual burocrático, que se exige como requisito para armar el nuevo presupuesto gubernamental, o un ejercicio tras bambalinas de los altos ejecutivos del gobierno que les hace conocer sus decisiones equivocadas y sus efectos operativos, pero resultados que no hacen públicos para salvar la cara y tratar de mostrarse como líderes inteligentes y eficientes, a pesar de los magros logros de sus políticas y la mala calidad de los servicios públicos” (Cardozo Brum, 2006, p. 8).

En lo anterior radica la importancia de reconocer las contribuciones efectivas y las deficiencias o desatinos de la evaluación como fase del proceso de políticas públicas, puesto que ésta se desarrolla en un contexto particular. Por lo tanto, las expectativas sobre la aportación de la evaluación en la esfera pública y social deben

sentarse en bases claras, dado que pueden generar perspectivas demasiado halagüeñas o poco realistas sobre lo que las evaluaciones pueden aportar en la resolución de problemas públicos y esto solo opera en detrimento de la práctica evaluativa.

La evidencia generada por la evaluación dentro del proceso de las políticas (en sentido positivo o negativo) puede y debe, invariablemente, tener una influencia en la toma de decisiones públicas, considerando que los resultados de la evaluación representan además el principal insumo para la rendición de cuentas.

Para Carol Weiss existen diversas circunstancias por las cuales debe y merece la pena realizar evaluaciones que contribuyan además a fortalecer el ejercicio de rendición de cuentas: “correcciones a mitad de programa; continuar, expandir, institucionalizar, reducir, finalizar o abandonar un programa; probar una nueva idea de programa; escoger la mejor alternativa entre varias; decidir si se sigue financiando; comprender la lógica de la intervención/programa; y rendir cuentas por los fondos recibidos y los recursos utilizados” (citado por Hallam & Bonino, 2013, p. 61).

De esta forma se hace explícito dos dimensiones o funciones que abarca la evaluación de las políticas. En un primer momento, la evaluación consiste en un producto que alimenta las decisiones de las organizaciones que están ligadas al nivel de desempeño gubernamental, y que supone el uso de conocimientos para mejorar en un futuro próximo el diseño de las decisiones (instrumento técnico). Mientras que el segundo se hace cargo de los cuestionamientos externos, ya sea de ciudadanos o incluso poderes públicos, de los resultados obtenidos en un periodo determinado (instrumento político/argumentativo).

Ambas dimensiones, además, explicitan el papel que juega la evaluación para reforzar los mecanismos de aprendizaje institucional; de allí que este objetivo de las evaluaciones en ocasiones sea considerado como un fin en sí mismo. En los casos en los cuales el uso de la evaluación busca generar cambios productivos en el desempeño y promover la rendición de cuentas, el aprendizaje institucional se asume como un resultado inercial.

Por lo mismo cuando se dispone de un marco idóneo para la realización de la evaluación, y los grupos o actores interesados participan, hacen uso de las recomendaciones producto de la evaluación y además se muestran responsables en cuanto a la rendición de cuentas, entonces hay elementos suficientes para considerar que existe apego institucional a las normas formales e informales, para aprender de los hechos pasados, en una noción de retroalimentación.

En los contextos en los que este tipo de “cultura es favorable, es más probable que una organización busque, de forma activa, información sobre el desempeño, incluyendo los datos de la evaluación, aprenda y cambie su comportamiento” (Hallam & Bonino, 2013, p. 26). Esto viene respaldado cuando el fomento de una cultura de evaluación implica:

- Estimular la capacidad del personal para exigir, generar y usar productos de evaluación de alta calidad.
- Dejar espacio para el personal y los programas para analizar la calidad de los programas y el rendimiento, incluyendo los aspectos esenciales y el fracaso.
- Valorar la gama de propósitos y usos de la evaluación.
- Enmarcar la evaluación más en el aprendizaje y la mejora y menos en la rendición de cuentas bajo mandato verticalista.
- Alentar la demanda de conocimientos evaluativos entre el personal de la organización a distintos niveles (desde los servicios de programas a los de políticas).
- Esperar que los programas y las intervenciones se planifiquen, diseñen y monitoreen de modo que favorezcan la evaluación posterior.
- Identificar los límites de la evaluación, y la necesidad de combinar evidencias cuantitativas y cualitativas para apoyar los resultados y las conclusiones de la evaluación.
- Reconocer las diferentes necesidades de los distintos usuarios de la evaluación.

En suma, el aprendizaje institucional es entendido como el cambio gradual, que haciendo uso de las evaluaciones, realizan las organizaciones en sus normas

formales e informales para generar mejores resultados y certidumbre en procesos venideros. Presupone el arraigo de las experiencias, itinerarios de acción, comportamientos y relaciones entre actores para consolidar rutinas, hábitos y costumbres aplicables a los procesos de política pública, consolidados a través de la mejora de procedimientos administrativos o prácticas personales.

En síntesis, el aprendizaje institucional es un catalizador para la formación de liderazgo dentro de la organización, pues potencializa los conocimientos y clarifica los rumbos que ha de seguir los responsables de la acción pública.

1.2.1 Tipos de evaluación

La evaluación más que ser una etapa o fase del proceso de política pública, se comprende como una herramienta de análisis que ocurre en todo momento y dentro del cual tiene una utilidad particular. Como procedimiento sistemático, la evaluación implica un procedimiento riguroso de investigación y que aporta información útil para incrementar la precisión de la teoría causal. Para Weiss (2008, p. 13), aumenta la racionalidad de las decisiones tiene bondades tanto en la toma de decisiones presupuestales como en la planeación de programas, pero tomando en cuenta que estas decisiones se llevan a cabo mediante constante negociación y transacciones, mediante política.

Entonces es fundamental entender el momento y las circunstancias en las cuales se realiza la investigación o evaluación para determinar su uso, porque su finalidad invariablemente es mejorar el programa o política pública, ya sea en el diseño inicial, durante ejecución o en el proceso de retroalimentación.

Existen varias clasificaciones relacionadas con la finalidad, aspectos que resalta la evaluación, su momento de realización y quién la elabora. Entre éstas, la evaluación *ex ante*, tiene como propósito enjuiciar la relevancia o pertinencia de la intervención y de la estimación de sus efectos; es decir, trata de verificar por lo menos en términos hipotéticos la teoría causal que envuelve el programa o política pública. Por su parte la evaluación *ex post*, se fundamenta o trata de apreciar la eficacia del programa y averiguar si ha desencadenado cambios o efectos en la

población objetivo como se tenía identificado en la teoría causal (Feinstein, 2016, p. 28).

Si se toma en cuenta esta clasificación del momento de implementación de la evaluación, entonces sus propósitos, quién la realiza, qué preguntas se hacen y qué se exige, son diferentes una de la otra. Weiss (2008, p. 37) considera que se puede clasificar en evaluación formativa, a aquella que pretende realizarse durante el diseño de una intervención y su ejecución con la finalidad que pretende alcanzar, generalmente elaborado por agentes internos de la organización, para verificar como debería funcionar el programa y pretende suministrar información relevante, válida y a tiempo para su enjuiciamiento; donde además se resaltan las dificultades imprevistas en la ejecución y el proceso de ajuste en el camino (Morra Imas & Risk, 2009, p. 4).

Las evaluaciones formativas también juegan una suerte de análisis o seguimiento a la implementación y proporcionan información útil para retroalimentar o corregir en tiempo posibles desviaciones. Para Rossi y Freeman este tipo de evaluación se dirigen a interrogantes específicas relacionadas con el “desarrollo del sistema de entrega, con la selección de objetos y con la estructuración de la intervención” (Rossi & Freeman, 1989, p. 55); siguiendo esta línea, se interpreta que gran parte de estos estudios formativos tienen como interés realizar una valoración durante la fase de implementación para mejorar el desempeño (OCDE, 2002, p. 23)

La evaluación “sumativa” o “acumulativa” busca medir el impacto del programa o política sobre los problemas que pretendía atender (Parsons, 2007, p. 568). Este tipo de evaluación es realizada por actores externos a la organización, certifica la calidad del programa o intervención y da cuenta de los resultados, costos y amenazas y oportunidades que se traducen en cambios de la política o programa. Para Asenjo Ruíz (2016, p. 20) también existe la evaluación prospectiva que radica en valorar los posibles resultados del programa para decidir acerca de su viabilidad y/o mejorar su diseño.

Cuadro 1 Identificación de la evaluación dentro del proceso de las políticas

Dimensión de la evaluación	Evaluación formativa	Evaluación sumativa
Propósito	Mejorar el programa	Certificar la calidad del programa
Quién la hace	Evaluador interno	Evaluador externo
Preguntas que hace	¿Cómo funciona? ¿Qué se necesita para mejorar?	¿Qué resultados produce? ¿Qué costos? ¿Qué objeciones debe hacer?
Exigencias del diseño	Medidas válidas y fiables Muestreo suficiente Recoge información Resultados a tiempo	Medidas válidas y confiables Muestreo suficiente Recoge información final Resultados a tiempo

Fuente: Weiss, C. (2008). Investigación evaluativa: Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. Trillas.

En este orden de ideas, Palumbo ofrece un ciclo en que se apunta a la evaluación como un análisis continuo que recorre todo el proceso de las políticas públicas junto con la dotación de información (citado por Parsons, 2007, p. 564). De esta manera, se considera que la naturaleza de la investigación evaluativa promueve o elabora juicios con fundamentos cuantitativos que permiten una decisión más racional. Por lo tanto, la predicción y recomendación forman parte del análisis ex ante, es decir antes que la acción haya sido adoptada; mientras que la descripción y evaluación se emplean después que la acción haya ocurrido (Requena & Pérez, 2010, p. 44).

Ahora bien, a partir del momento de la evaluación, tipo de información que se pretende obtener y las decisiones que se tomarán a partir de ella, la evaluación se puede clasificar en diferentes tipos según los elementos o contenidos a los que se esté haciendo revisión: evaluación de diseño, evaluación de procesos y evaluación de resultados e impactos (AEVAL, 2010; Asenjo Ruiz, 2016; Osuna & Márquez, s/f).

La evaluación de diseño analiza la delineación del programa o política pública, es decir, su racionalidad y coherencia interna y externa con otros programas; revisa la bondad del diagnóstico realizado, la correspondencia entre el problema detectado y la intervención diseñada, verificar la existencia y alineación de objetivos, definición de indicadores para medir las acciones e identificación de la población objetivo.

La evaluación de procesos examina la forma como se gestiona y ejecuta el programa, su puesta en práctica. Esta permite identificar las capacidades organizacionales e institucionales, el grado de implicación de los gestores del programa y el análisis de los recursos materiales y económicos para llevar a cabo las acciones del programa; de igual manera supone el estudio del procedimiento, criterios de funcionamiento interno y la posible identificación de obstáculos para la implementación.

Por su parte, la evaluación de resultados e impacto trata de verificar hasta qué punto el programa o política está consiguiendo los resultados esperados, definidos en la fase de diseño, o los criterios de valor esperados y a que costo, contrastándolo con los recursos materiales, humanos y financieros utilizados. Cuando se hace referencia a resultados se interpreta que se está analizando los efectos sobre la población objetivo; mientras que el impacto se entiende por el efecto o consecuencia más general y fin último perseguido por el programa.

Otra de las vertientes o diferencias cruciales en el contexto de la evaluación de programas o políticas, radica sobre quién la realiza, es decir, si es interna o externa. Esto implica que la primera la elaboren el personal encargado de diseñarla, gestionarla e implementarla; y la segunda se lleva a cabo por personal externo a la entidad que diseñó y ejecutó la política, como lo son consultores privados o centros de investigación. Los dos tipos de evaluaciones presentan bondades y desafíos. Entre estos se encuentra el hecho que la externa presenta mejor objetividad derivado de su independencia, pero conlleva una fase de exploración del programa, que puede derivar si no se realiza una inspección minuciosa en desconocimiento.

La evaluación interna por su parte puede presentar lo contrario: pleno conocimiento del programa, como se diseñó, lleva a cabo, sus procedimientos; pero en detrimento de la objetividad e imparcialidad. Una postura intermedia radica justamente en establecer una evaluación mixta, en la cual se incorpore al personal o gestores de los programas dentro del equipo de evaluación externo, con la finalidad de obtener los resultados asociados a la política de manera objetiva, pero con el pleno conocimiento del diseño y ejecución de éste.

Cuadro 2 Tipologías de la evaluación de programas o políticas

Tipologías de la evaluación de programas o políticas			
Finalidad principal	<i>Prospectiva</i>	<i>Formativa</i>	<i>Sumativa</i>
	Dirigida a valorar los posibles resultados del programa para decidir acerca de su viabilidad	Dirigida a aprender cómo se está llevando a cabo el programa con el fin de mejorar su desempeño	Dirigida a determinar hasta qué punto se lograron los resultados esperados del programa para decidir respecto a su continuidad o ampliación
Aspectos del programa o la política en que se centra	<i>Diseño</i>	<i>Procesos</i>	<i>Resultados o impactos</i>
	Se centra en valorar hasta qué punto un programa consigue objetivos claros y específicos	Se centra en comprender el modo en que un programa está siendo implementado	Se centra en medir hasta qué punto el programa ha generado efectos en el comportamiento y valores de la población beneficiaria e impactos en el conjunto de la sociedad
Momento en que se lleva a cabo	<i>Ex ante</i>	<i>Intermedia</i>	<i>Ex post</i>
	Evalúa el programa antes de que comience	Evalúa el programa mientras está siendo implementado	Evalúa el programa una vez que ha concluido
Equipo evaluador que la realiza	<i>Interna</i>	<i>Mixta</i>	<i>Externa</i>
	Llevada a cabo por personal de la organización evaluada	Llevada a cabo por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución.	Llevada a cabo por un evaluador o equipo independiente, no adscrito a la organización evaluada

Fuente: Asenjo Ruiz, C. (2016). Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas. Programa EUROsociAL.

Con la identificación de las tipologías de la evaluación por finalidad, aspectos, momento y equipo que la realiza, da suficientes elementos para determinar que esta investigación pretende identificar en el capítulo de análisis (cuarto), la revisión de las evaluaciones del FAM y FAIS acordes con la característica de orden sumativo, resultados o impactos, ex post y externa; pues son estas características que a nuestro parecer permiten identificar las debilidades de un programa a partir de sus resultados, desempeño e impactos, cuando este el programa finaliza un periodo (ex post), mediante una evaluación externa, que da cuenta de hallazgos y/o recomendaciones (sumativa) para que sean atendidas en el periodo t^1 , con el objetivo de retroalimentar al programa o política pública en cuestión.

1.3 Marco conceptual sobre la utilización de la evaluación. Reflexiones en torno a la utilización de las evaluaciones

Los estudios relacionados con la evaluación de programas y políticas públicas, como disciplina, profesión y rutina de la gestión pública, tuvo un avance importante dentro del marco de la expansión e implementación de actividades sociales del Estado, principalmente en EUA con el lanzamiento de programas sociales federales de la Guerra contra la Pobreza, promovida por Lyndon Johnson. Poco después de este suceso le siguieron la exploración de programas de educación, salud, subsidios de alimentos, vivienda y demás sectores. No obstante, tomó cerca de 20 años para que se realizará una revisión exhaustiva de la contribución de los programas a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios y del impacto que tuvieron los programas en las finanzas públicas (Maldonado & Pérez, 2015).

Dentro de esta referencia tomaron importancia algunas preguntas relacionadas con la contribución y utilidad de las evaluaciones para la mejora de los programas y políticas. Es decir, la necesidad de reconocer los conflictos de interés y las perspectivas que se residen en cualquier valoración de programa y política, y reconocer el contexto social de la evaluación como factor determinante de la profesión y en su sentido último, la utilización.

Con la identificación de los factores determinantes para la evaluación, se fueron generando debates más enfocados a qué factores determinan el diseño, la implementación, resultados y los usos de la evaluación. Peter Rossi (2015) reflexionó sobre este supuesto, se refirió que la generación del enfoque de la evaluación enfocado en la teoría y la construcción teórico y conceptual deben girar en la búsqueda intencionada de la utilización (¿de qué tipo?, ¿por cuáles actores?, ¿con qué mecanismos?, y más allá ¿qué factores determinan que la evaluación sea utilizada?)

En esta perspectiva fue necesario abordar la evaluación en todas sus fases, dado que no sólo comprende la investigación entre los insumos-implementación-resultados, sino la inminente importancia que se le dan a los hallazgos para

retroalimentar el ciclo para mejorar los programas o políticas (basado en el enfoque incremental).

Carol Weiss fue de las principales investigadoras en explorar y formular una teoría sobre los tipos de usos y manifestar sus relaciones con los usuarios de la evaluación; introdujo el tema de discusión y más adelante junto con Michel Patton sostuvo un debate sobre las direcciones que debería guiar este tema de investigación. Weiss (2008) aseguró que los evaluadores también deben tener plena conciencia de su responsabilidad, debido a que de su trabajo dependen los elementos que se consideran importantes para definir cambios en los programas.

De esta manera podemos entender por utilización la siguiente definición planteada por Mark y Henry:

“la acción directa que ocurre como resultado de una evaluación (uso instrumental) o de algo nuevo que se aprende sobre un programa, sus participantes o sus resultados mediante una evaluación (uso conceptual). La acción o aprendizaje puede suceder como resultado de un hallazgo de evaluación o de la participación en el procedimiento evaluativo (utilización del proceso)” (Henry & Mark, 2015, p. 293)

Por lo tanto, el uso de la evaluación se define en el entorno y para la toma de decisiones, y debe producir hallazgos que influyen en las personas que deciden el futuro de la política; en los cuales se podría eliminar, modificar o extender sus actividades con el fin de tomar decisiones más “sabias”. Para Rossi, Freeman y Lipsey (2015, p. 404) y Weiss (1998, p. 23) es preciso caracterizar al uso en tres tipos:

- *Instrumental*: cuando se tiene un el uso específico y documentado de los hallazgos de evaluación por parte de tomadores de decisiones y de otros actores, y que influirían sobre la decisión de continuación. Los cambios se pueden presentar a partir de este son: terminar un programa, extenderlo, modificar sus actividades o cambiar la capacitación del personal.

- *Conceptual*: alude al uso de las evaluaciones para influir en la reflexión de manera general, cambiando su comprensión de lo que es y hace el programa (fortalezas y debilidades) para formulaciones futuras de los programas y políticas. Cuando la organización tiene condiciones favorables puede convertir este tipo de entendimientos conceptuales en cambios instrumentales.
- *Persuasivo*: este tipo de uso sirve para movilizar apoyo y legitimar decisiones. De esta manera los operadores de programas saben qué está mal y qué deben hacer para solucionar el problema. Utilizan la evaluación para legitimar su posición y ganar adeptos. Con lo cual La evaluación se convierte en un instrumento de persuasión.³

Por su parte, Leviton y Hughes (1981) desarrollaron los tres usos de la evaluación, pero incluyeron en sus respectivas descripciones algunos elementos no contemplados por Weiss. Para ellos, lo instrumental se presenta cuando hay un caso documentado de un cambio específico del programa como resultado de la evaluación, es decir, que la evaluación está siendo utilizada para la toma de decisiones o resolución de problemas debido a que ha logrado aumentar la certeza de lo que conviene modificar en la política o programa.

El uso conceptual implica influir en el pensamiento o actitud de un diseñador de políticas sobre un tema, poniendo a su disposición información para su posible uso. En este caso, aunque el uso instrumental no ha ocurrido, la información generada se valora positivamente, ha generado un aprendizaje, y podría utilizarse en el futuro (en un sentido de iluminación, en términos de Weiss). Y finalmente, el persuasivo consiste en aumentar la contundencia de un argumento con la intención

³ Para Coneval el uso instrumental puede estar relacionado también con mejora en el diseño, cobertura, focalización, planeación estratégica y operación de una política o programa [...] que contribuye a la mejora y tiene un efecto sobre el ciclo de la política pública o programa.

El conceptual está centrado en la capacidad institucional para mejorar instrumentos de medición como lo son: elaboración de diagnósticos, el uso de la matriz de indicadores de resultados, la creación de instrumentos para medir la percepción de los beneficiarios, así como en los instrumentos para medir los resultados del programa o política.

En el caso del uso persuasivo se refiere cuando se contribuye a una discusión informada y sustentada, aun cuando no denota cambios en el proceso de planeación de la política de desarrollo social. (Coneval, 2019b, p. 8)

de convencer a otros para apoyar o rechazar una política o para defender una postura.

Una segunda línea de investigación complementaria planteada por Patton (Patton, 1997), propone que además de estos tres tipos de usos hay uno adicional que tiene que ver con el proceso de la evaluación. Este tipo de uso tiene que ver más con el compromiso de asumir una responsabilidad pública y ética entorno al mejoramiento social. Él define el proceso de evaluación como: los cambios a nivel individual en el pensamiento y comportamiento, más los cambios en los procedimientos y la cultura organizacional del programa, que ocurren a través del involucramiento de la evaluación como resultado del aprendizaje dentro del proceso evaluativo, es decir, las vivencias de la gente crean su propio impacto que va más allá de los hallazgos concretos.

Así mismo, Patton también ofrece un marco para explorar el incremento de la calidad, cantidad y utilización de la evaluación, a lo cual formuló cinco puntos para esta investigación: identificar a los principales usuarios potenciales, comprometerlos con su enfoque de evaluación, decidir las opciones de evaluación posible, analizar e interpretar los resultados y conclusiones y difundir los hallazgos.

Johnson (1998) cree conveniente incluir el uso del proceso, debido a que "...implica aprender a pensar como un evaluador y puede tener beneficios a largo plazo a través de habilidades mejoradas, comunicación mejorada, mejor toma de decisiones, mayor uso de procedimientos de evaluación, cambios en la organización y mayor confianza en los productos de evaluación. El uso del proceso se solapa parcialmente con el uso instrumental y conceptual".

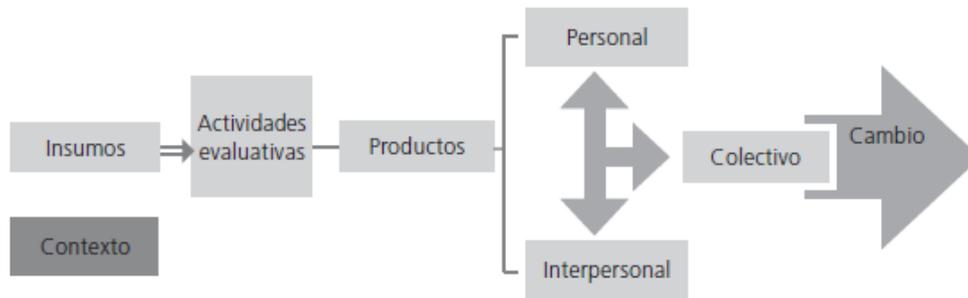
Considerando las posturas de estos autores, Dahller-Larsen (2000) define que el uso de la evaluación es principalmente la unidad principal y causa más profunda de todas las controversias acerca de la selección apropiada de los métodos, conceptos y teorías de la evaluación: "una buena teoría de la evaluación discute posibles tipos de uso, período de los enfoques en que ocurre y cosas que el evaluador hace para facilitar el uso... pero muchas teorías discuten sus tipos de usos favoritos a detalle mientras minimizan alternativas".

Mark y Henry (2015, p. 303) enfatizan que más allá de señalar posibles usos y características de sus tipos, es indispensable definir una teoría sobre la influencia que se centre en un subconjunto de consecuencias de la evaluación que pudiera acercarnos o alejarnos del mejoramiento social. En esta premisa se entiende que la influencia es la acción directa que ocurre como resultado de una evaluación (instrumental) o de algo nuevo que aprende sobre un programa, sus participantes, sus operaciones o sus resultados mediante una evaluación (uso conceptual); y en algunos casos se utiliza para enarbolar la bandera de la evaluación a fin de reivindicar una base racional de acción (o falta de ella) o para justificar posturas preexistentes (uso simbólico). No obstante, para ellos es indispensable brindar atención adecuada sobre los procesos sociales de cambio intrapersonal e interpersonal, mediante los cuales los hallazgos y el proceso de evaluación podrían traducirse en pasos hacia la mejora social.

Desde esta perspectiva, el cambio que genera una evaluación debe explicarse a partir de un mecanismo que afecta actitudes y acciones, y que tiene como propósito último generar un beneficio social (Henry & Mark, 2015). Con la premisa de que es necesario comprender la utilización como un proceso de cambio y de influencia en varios niveles, el gráfico 2 esquematiza este proceso tomando como base el modelo de Mark y Henry.

Se reconoce que el proceso de evaluación se lleva a cabo en un contexto particular; éste determina las características de los insumos de las actividades evaluativas (como información, receptividad, competencias de evaluadores y evaluados, etcétera). Los insumos para la evaluación se utilizan para llevar a cabo las actividades evaluativas (diseño de protocolos, recolección, sistematización y análisis de la información, etcétera). Con ello se generan productos (reportes, documentos, reuniones, etcétera). La actividad evaluativa y los productos tienen influencia en lo personal (adquisición de conocimientos) y se socializa en grupos (interpersonal) dentro de ambientes determinados.

Gráfico 2 Modelo de utilización



Fuente: Henry, G., & Mark, M. (2015). Más allá de la utilización. La influencia de la evaluación sobre las actitudes y las acciones. En C. Maldonado & G. Pérez (Eds.), Antología sobre evaluación. CIDE.

Bajo este esquema, el cambio puede lograrse a través de la modificación de actitudes y conductas en el ámbito colectivo. Entendido así, la utilización instrumental de la evaluación no sucede de manera automática después de que se ha hecho una recomendación. La evaluación se realiza en contextos particulares que afectan las características de sus insumos y, para que tenga influencia en el diseño e instrumentación de los programas, es necesario que se desarrolle un mecanismo de aprendizaje, comprensión y socialización de los productos de la evaluación. A partir de este marco de análisis, se llevó a cabo la revisión de literatura y se delinearon las consideraciones para la elaboración del marco metodológico para desarrollar la investigación.

Este último elemento es retomado por Rossi *et. al.* (2015), para enmarcar sus hipótesis en cuanto a que la evaluación está dentro de un contexto social y político, al cual ellos llaman “la ecología de la evaluación”. Al igual que los autores citados más arriba, argumentan que es fundamental tener un punto de partida sobre la utilidad de las evaluaciones y que se encuentra en la clasificación convencional de los usos de la evaluación. No obstante, advierten que es indispensable valorar las evaluaciones por su utilidad, más que para justificar acciones.

Si bien existe una cierta diferencia en la descripción que cada uno de los autores mencionados arriba mantiene sobre los tipos de uso de la evaluación, existe un cierto consenso sobre el hecho que al menos existen tres tipos de uso; y además que dentro de estos el de mayor cualidad por su impacto en la mejora de los programas y que ha generado mayor número de estudios, es el instrumental. Esto

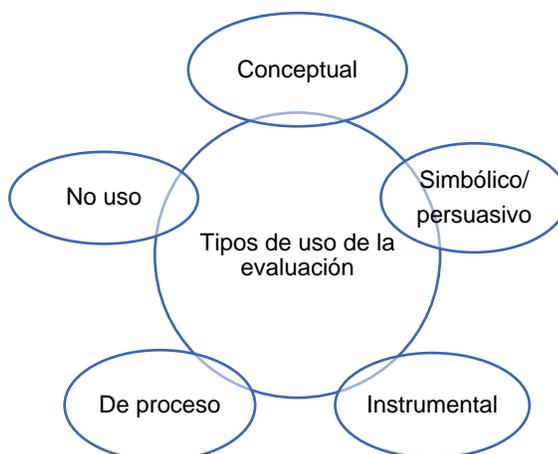
se debe al hecho de que es más fácil identificar sus resultados, es decir, es posible vincular los hallazgos de las evaluaciones con cambios reales de política. Sin embargo, este tipo de aseveración también lleva implícita la consideración sobre la teoría de cambio de la utilización de la evaluación, que a grandes rasgos problematiza la atribución de los cambios.

En este sentido, y una vez considerado el debate en torno a los diferentes tipos de utilización de la evaluación ahora debemos considerar, para la presente investigación, analizar tanto a nivel teórico y metodológico, los factores que intervienen y/o afectan a los diferentes tipos de uso de la evaluación o información generada por los sistemas de evaluación, con el objetivo de mejorar las políticas públicas.

El objetivo es ofrecer un análisis de los atributos y/o factores que inciden en el uso de la información, recomendaciones y/o hallazgos que generan las evaluaciones y afectan el nivel de utilización. Para ello se estudió diferentes desarrollos teóricos de los principales autores a nivel internacional y nacional que tratan el tema de uso (utilización, influencia) de la evaluación y los vínculos de afectación.

Para ello es indispensable formular algunas preguntas que de una u otra forma han sido abundantes en la literatura y estudios empíricos, a saber: ¿Cómo se utilizan las evaluaciones? ¿Para qué se utilizan? ¿Qué factores determinan su uso como herramienta de cambio o mejora de un programa? ¿Qué determina que una evaluación tenga mayores probabilidades de utilizarse? ¿En qué contexto y bajo qué criterios se aprovechan mejor las evaluaciones? ¿Qué otros factores intervienen para afianzar la utilización de las evaluaciones y más allá el fortalecimiento de los sistemas de evaluación?

Gráfico 3. Tipos de uso



Fuente: elaboración con base en (B. Johnson, 1998; Leviton & Hughes, 1981; Mark & Henry, 2004; Rossi et al., 2015)

La comprensión adecuada del término de utilización es importante para saber de qué forma es posible analizar la incidencia de las evaluaciones de programas. Lo siguiente es comprender qué variables o factores pueden afectar el uso que se le da a la evaluación. En la literatura sobre los factores que afectan la utilización existen diferentes modelos que contemplan una serie de variables que en algunos de los casos son vislumbradas como directas o indirectas, y en otro sentido hay casos que se han explorado con mayor detalle y en donde es posible identificar a través de estudios empíricos, en la mayoría de los casos considerados bajo la visión de los usuarios.

1.3.1 Factores explicativos sobre la utilización de la evaluación: una revisión

Para ubicar las variables de influencia, se han señalado dos ámbitos generales: a) el proceso o puesta en marcha de la evaluación y b) el contexto político y administrativo que rodea el proceso evaluativo (Cousins & Leithwood, 1986). En cuanto al primero, existen características que afectan el uso de la evaluación, como la calidad, credibilidad y relevancia de la propia evaluación, así como la calidad de la comunicación, la preeminencia de los hallazgos y la oportunidad de las recomendaciones. Las variables del contexto administrativo que afectan la utilización pueden ser las necesidades de información, las características del

proceso de decisión, el clima político, la variedad de información disponible, las características personales de los operadores y el grado de receptividad al cambio.

Su orientación fue a través de la relación entre variables dependientes e independientes; su marco conceptual fue desarrollado por una lista de 12 factores que influyen el uso; seis relacionados con las características de la implementación de la evaluación y seis relacionados con el establecimiento de políticas y decisiones en el contexto administrativo. (Cousins & Leithwood, 1986). Este enfoque desarrollado ha sido de los más influyentes, debido a que aglutina los elementos en dos grandes variables; pero además porque demostró estadísticamente la influencia de cada factor.

De hecho, la aportación de Cousins y Lethwood, fue retomada por Johnson (1998) para justificar un estudio exhaustivo en la revisión de la literatura. Incluyeron los dos grandes grupos de variables y consideraron de manera elemental a los actores interesados involucrados. Dentro de estas variables hay un conjunto de variables que la conforman: involucramiento con el compromiso, calidad de la comunicación, actores interesados, credibilidad, hallazgos, relevancia, características personales y la información necesaria.

En este estudio se ha encontrado frecuentemente que la calidad de la evaluación y su relevancia, así como factores externos al proceso, particularmente la receptividad, afectan su utilización (B. Johnson, 1998). Sin embargo, para algunos autores es necesario establecer un marco más general para la comprensión de los mecanismos de cambio. Se ha propuesto la formulación de teorías sobre uso que vinculen diversos tipos de utilización, así como distintos niveles de análisis (individual, grupal o colectivo).

Siguiendo la línea de los aspectos macros sobre los que se desarrolla la utilización, destaca el abordaje conceptual de Kirkhart (2000) pues reflexiona sobre la obstaculización de los enfoques previos para formular una teoría integradora de la influencia de la evaluación, teniendo en cuenta que los tres diferentes usos que al parecer fueron aceptados por la parte académica, se veían influidos de igual manera por estos factores que se presentan de manera general como: tiempo de

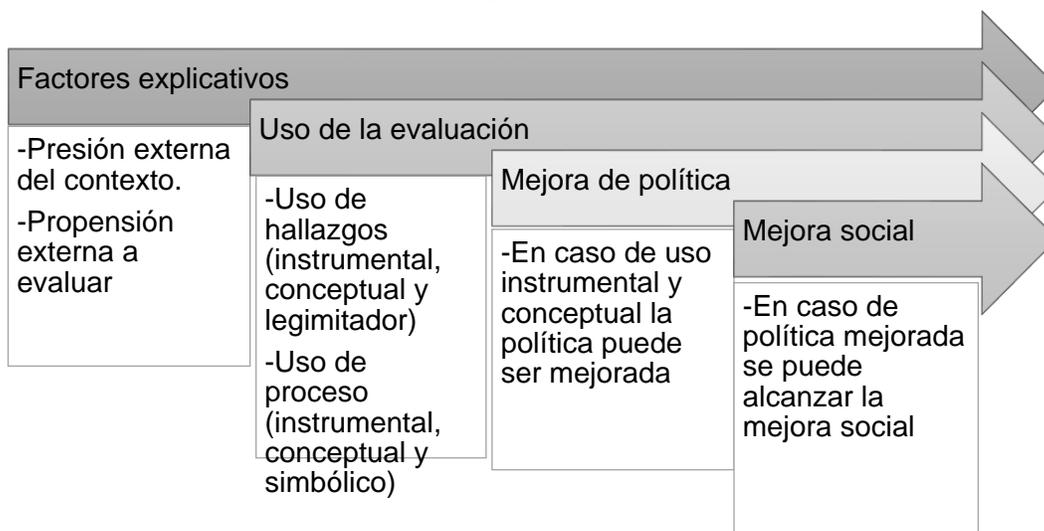
implementación, contexto-intención y la fuente de los cambios. Se refiere a que la influencia busca agrupar a las diferentes dimensiones y factores que la afectan, con base en un contexto más amplio de utilización hacia resultados.

Este enfoque la influencia se refiere a la “capacidad o poder de las personas o cosas para producir efectos sobre otras a través de medios intangibles e indirectos”. La influencia engloba efectos multilaterales, incrementales, intencionales, no intencionales, episódicos e instrumentales. Las tres dimensiones que propone son: intención, donde la influencia de la evaluación es guiada en una dirección prevista para la mejora social; fuente, la influencia puede derivarse tanto de los resultados de la evaluación como del proceso; y, tiempo, que se refiere al periodo de afectación de la influencia, es decir, puede ser inmediatamente, a final del ciclo o a largo plazo.

Si bien casi en todos los autores se reconoce el valor de los hallazgos para la toma de decisiones, no siempre la decisión individual se ve influida por valores positivos, debido a que hay intereses, ideología e información incompleta con la que se debe convivir. En este caso, se reconoce que debería existir una postura acotada por estos elementos, para reflexionar sobre que los encargados de tomar decisiones no son máquinas que toman siempre decisiones acertadas, y por el otro lado que hay un sinnúmero de variables que están en el ambiente y salen de nuestro control.

Por otra parte, el contexto organizacional se incluyó dentro de las variables más influyentes en el uso de la evaluación. Højlund (2014) sostiene que los tipos de uso de la evaluación (incluido el no uso) necesita enfocarse en aspectos organizacionales de la evaluación y sus factores incondicionales, más que en la evaluación en sí. La presión externa y propensión interna para evaluar pueden ser capaz de determinar el uso de la evaluación; en términos concretos establece una teoría de cambio aplicada a este tema (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Visión general del vínculo entre factores explicativos, uso de la evaluación y la mejora social



Fuente: Højlund, S. (2014). Evaluation use in evaluation systems – the case of the European Commission. *Evaluation*, 20(4), 428–446

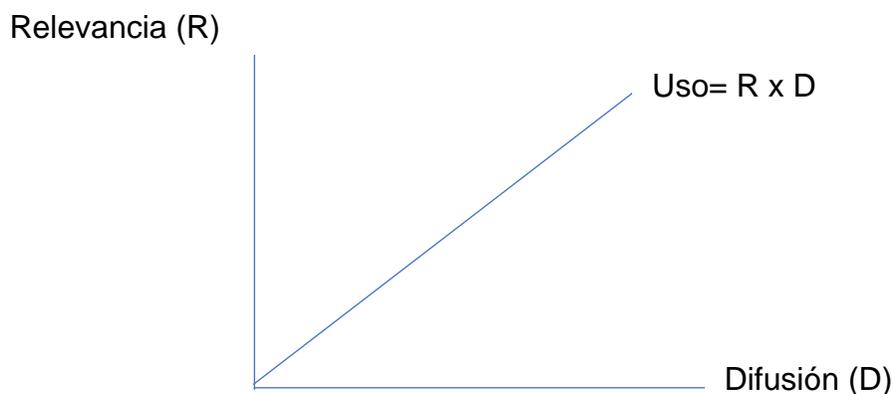
Este enfoque está inspirado en el nuevo institucionalismo, es decir, que representa una clara acción organizacional que voluntariamente adopta prácticas de evaluación cuando necesita incrementar la eficacia y resultados de acuerdo con la idea detrás de la evaluación. A su vez, asume cuatro posiciones extremas de la utilización: adopción coercitiva, cuando hay baja propensión interna y alta presión externa; mimética, cuando los dos factores son altos; normativa, cuando es baja en los dos factores; y, voluntaria cuando es alta la presión interna y baja la externa.

Para Feinstein (2002), igual que Højlund, argumenta que el foco de atención de los últimos debates no debe centrarse en sus resultados, sino más bien en los aspectos que la influyen y que en la mayoría de los casos están fuera del control de la organización. Para él, todas las evaluaciones tienen costos (monetarios, de tiempo, de esfuerzo, de capacidad institucional, etc.) pero no necesariamente un valor. Su valor no depende del costo de la evaluación, pero sí de su uso. Contempla que la utilización de la evaluación pasa más por una cuestión de oferta y demanda de información, que se sujetan en los términos de relevancia (R) y calidad de difusión de la evidencia (D), como se muestra en el gráfico 5.

Asumiendo conceptualmente que se trata de una relación entre oferta y demanda de evaluaciones; dónde la relevancia (depende de la oportunidad y de la

credibilidad que caractericen las conclusiones y recomendaciones) se asume como la parte de la demanda y la difusión a la oferta donde se depende de la presentación que se realice de los resultados y los medios de comunicación. En términos sencillos, podría considerarse que si una de las dos partes falta el desarrollo de la utilización de la evaluación tendrías resultados subóptimos.

Gráfico 5. Relación entre relevancia diseminación y uso de la evaluación



Fuente: Feinstein, O. (2002). Use of Evaluations and the Evaluation of their Use. *Evaluation*, 8(4), 433–439

Aunado a estos factores Feinstein expone que no es posible establecer una relación entre estos y los resultados para la mejora del bienestar social, sin establecer incentivos con el objetivo real de que se usen. Así como también puede haber algunas trampas sobre cómo se trata de influir en la evaluación: el retraso en los procesos evaluativos y el problema de atribución que tiene que ver con la relación entre los hallazgos-recomendaciones-acciones después de la evaluación, dado que esta relación no es necesariamente lineal.

John Mayne (1999) sostiene a través de un trabajo de campo, que no es posible confirmar el impacto de las evaluaciones en una organización debido a los serios problemas de medición y atribución que se enfrentan. Además, bajo la misma afirmación de Feinstein, sostiene que la utilización de la evaluación es mayor cuando se busca un equilibrio entre la demanda de información de la evaluación y su oferta. El trabajo que realizó se enfocó en los 15 directores más experimentados del gobierno federal de Canadá. Se aceptó que la utilización de la evaluación depende de un sinnúmero de factores, sin embargo, globalmente se consideró que el éxito dependía más de que se satisficieran las necesidades departamentales.

Los factores explicativos de los evaluadores se aglutinaron en tres: primer grupo, localización del equipo de evaluación en la estructura de la organización, nivel de aceptación general, factores político-burocráticos, personas específicas involucradas en el trabajo e importancia del programa evaluado. Segundo grupo, conocimiento de evaluación e involucramiento del nivel gerencial superior, oportunidad de los resultados, participación de los beneficiarios, duración del trabajo, empleo de comités de asesores y consultores, entre otros. Tercer grupo referente a la credibilidad se mencionaron las conclusiones específicas alcanzadas y el grado de fundamentación en la evidencia ofrecida, la confianza en el evaluador y el riesgo metodológico.

Entre líneas Mayne argumenta que el contexto organizacional es el que le da mayor moldura a la investigación sobre los factores explicativos de la evaluación, pues cree que este en sí debe ser un tipo de uso que ocurre después de que una organización ha evaluado sus programas con frecuencia (el proceso de la evaluación). La repetición al centrarse en la identificación, medición, y reporte de objetivos, resultados, desarrollo, en línea con el involucramiento de los managers ha resultado en el incremento y aceptación de la utilización, dentro de un contexto más amplio de gestión para resultados.

Cuadro 3. Factores explicativos de la utilización de la evaluación

	División	Características
Utilización de evaluación	Factores organizacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Localización del equipo de evaluación en la estructura de la organización • Nivel de aceptación general • Factores político-burocráticos • Personas específicas involucradas en el trabajo • Importancia del programa evaluado
	Proceso de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de evaluación e involucramiento del nivel gerencial superior • Oportunidad de los resultados • Participación de los beneficiarios • Duración del trabajo, empleo de comités de asesores y consultores
	Credibilidad de hallazgos	<ul style="list-style-type: none"> • Credibilidad de las conclusiones específicas alcanzadas • Grado de fundamentación en la evidencia ofrecida • Confianza en el evaluador • Riesgo metodológico

Fuente: Mayne, J. (1999). Utilizing Evaluation in Organizations: The Balancing Act. En Can Governments Learn? Routledge.

Para Bayley (2008), en referencia al modelo de Patton, propone el “uso de proceso” que se refiere a cómo individuos y organizaciones se ven afectados por el resultado de participar en una evaluación, dado que se producen cambios a nivel de comportamiento y que se reflejan en el largo plazo. Considera que los factores determinantes que afectan la utilización de la evaluación son tanto las características de la evaluación (relevancia, credibilidad, calidad y hallazgos reales) como de las características de la organización (compromiso, necesidad de información, información competitiva, características personales, clima político y clima financiero).

De acuerdo con Sandinson (2006) aunque en un contexto general las evaluaciones han tenido éxito en identificar y construir memoria institucional, solamente una minoría de evaluaciones son efectivas desde el punto de vista de la introducción de cambios de evidencia o el mejorar el desempeño. No obstante, concentró pruebas en la revisión de un trabajo de la *American Evaluation Association* que examinó 74 estudios sobre el uso de la evaluación. Demuestra que hay mayor aprendizaje de los individuos y la organización en el “proceso de evaluación” independientemente de los hallazgos de la evaluación. Después de la aplicación de una prueba para saber sobre la utilización en el contexto de la ayuda humanitaria destaca los factores que tienen mayor probabilidad de afectar en la mejora de programas.

La utilización es en parte controlada por el proceso y calidad de la evaluación, según Sandinson, lo cual también está contextualizado por el hecho de que la evaluación es solamente una parte del proceso de decisión de una política, y muchas de las veces reconcilia interés para negociar y generar consenso (Sandinson, 2006). Es decir, la evaluación es un catalizador: la influencia en el inicio del proceso es alta y conforme va avanzando cede control de su impacto a otros actores y/o fuerzas. La influencia de una evaluación se reduce en proporción inversa a su apropiación por los usuarios.

Cuadro 4. Factores explicativos de la utilización de la evaluación en la ayuda humanitaria

Objetivo	Factores	Características
Impacto de la influencia de la evaluación en las políticas	Calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de la evaluación • Planeación • Tiempo • Diseminación • Calidad • Credibilidad de las evidencias
	Estructura y cultura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje y conocimiento del sistema • Estructura y proximidad de las unidades de evaluación con los decisores de política • Estructuras políticas • Procedimientos institucionales.
	Factores relacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Relación y vínculo entre el evaluador y los usuarios, y de estos con los stakeholders. • Inclusión de conocimientos previos • Relación con stakeholders clave. • Redes y vínculos entre la comunidad de evaluación y los hacedores de política pública.
	Influencias externas	<p>Ambiente exterior afecta la utilización de la evaluación más allá de la influencia de los stakeholders clave y el proceso de evaluación. Esto incluye el involucramiento indirecto de stakeholders cuyas acciones afectan el uso (o no uso) de una evaluación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agenda pública • Estructura de gobernanza (ministros, parlamento), comités ejecutivos y donadores.

Fuente: Sandison, P. (2006). The utilisation of evaluation. En The utilisation of evaluations: ALNAP Review of Humanitarian Action (p. 146). Overseas Development Institute.

Para Saunders (2012) existe una clara vinculación entre el contexto del uso de la evaluación, que se refiere a las prácticas asociadas con la forma en que los resultados de esta son o no usados por la organización y, por otra parte, se refiere a la usabilidad de la evaluación en un contexto más extendido en el cual el diseño de la evaluación facilita y potencia su uso. En este sentido, encuentra que hay algunas características que determinan el uso práctico de la evaluación.

La manera en que una evaluación es usada depende de la capacidad de los usuarios para responder a los “mensajes”-recomendaciones- que genere un reporte de evaluación. Y en términos de la práctica social, del acuerdo sobre el cual se establecen nuevas tareas provistas por el conocimiento de la evaluación. Dentro de este marco, es indispensable el compromiso de cada una de las partes para aceptar y definir nuevos rumbos de los programas evaluados. De hecho, puede entenderse como un continuum (de bajo compromiso a alto compromiso) que va desde la

difusión o distribución de prácticas a la propuesta de prácticas presenciales (seminarios, conferencia, etc.) hasta la interacción de prácticas con otros usuarios.

Si bien la parte teórica del uso o utilización de la evaluación ha tenido en cuenta varios desarrollos y modelos, la parte empírica ha dado frutos y respuestas a las hipótesis de estas investigaciones en contextos particulares, y en algunos casos refutando las ideas preconcebidas en la teoría.

1.3.2 Estudios empíricos sobre los factores asociados a la utilización de la evaluación de políticas

De acuerdo con el estudio realizado por Johnson y colegas, que revisaron 41 estudios en el período de tiempo donde más auge tuvo este enfoque, que fue de 1986 al 2005, concluyeron que es imposible responder a la pregunta de cuáles son las características más relacionadas con el aumento del uso de las evaluaciones de manera directa.

Ellos compensaron este problema creando un índice cuantitativo que sopesaba el número de hallazgos positivos, negativos y no significativos para cada característica para crear un índice de "prevalencia de relación". Con base en ese índice, concluyeron que la calidad y las características de decisión estaban más relacionadas con el uso, seguidas por los resultados de la evaluación, el compromiso de los usuarios o la receptividad a la evaluación y la relevancia de la evaluación" (Johnson et al. 2009).

Desde la perspectiva de Dahler-Larsen (2000), en el caso de las municipalidades Danesas, formula dos hipótesis: una es sobre que la terminación de programas ocurre más frecuentemente con evaluaciones externas y, por otra parte, que la continuación, ajuste de los programas se da con más frecuencia cuando se realizan evaluaciones internas.

La justificación para realizar la investigación yace del hecho de que Dinamarca es de los principales países donde el sector público municipal contribuye en mayor medida con el producto interno bruto (33%) y de que este orden de gobierno cubre las funciones básicas del estado de bienestar. El estudio contempló

275 municipalidades que cuentan con áreas de evaluación, cuestionando sobre cómo y en qué grado las evaluaciones han sido de ayuda para mantener o concluir programas. De las 600 evaluaciones en las municipalidades danesas, aparentemente la participación externa de consultores no hizo diferencia para la continuación, ajuste o terminación de los programas.

De hecho, de entre 1,034 jefes de evaluación de los departamentos, 40% considera que la evaluación se ha convertido en un instrumento de control y orientación de actividad. Además, 47% considera importante y 10% nada importante. Aparte de esto es importante mencionar que cerca del 80% de las evaluaciones se hacen en el mismo ámbito de actuación. Por último, “identificaron factores institucionales e ideológicos que pueden dificultar la terminación de los programas. Sin embargo, en la moderna administración municipal danesa, la evaluación parece haberse convertido en un procedimiento normativo (y a veces también legal). La evaluación como un sistema de apoyo a la gestión, con iniciación interna, tiene numerosos ajustes del programa y casi ninguna terminación del programa, lo cual parece ser una respuesta inteligente por parte de las organizaciones y sus administradores a este conjunto combinado de presiones”.

En el contexto mexicano han sido relativamente pocos en la última década, los debates teóricos y experiencias gubernamentales en torno al uso de la evaluación para favorecer la mejora de un programa o política. No obstante, este tema se va posicionando junto con otros aspectos que le conciernen a la evaluación: calidad de las evaluaciones, planeación de la evaluación, seguimiento a recomendaciones de evaluaciones.

En una compilación propuesta por Cejudo y Maldonado (2011) se analiza la experiencia de 10 programas gubernamentales que presentan evidencia de mejoras relacionadas con el uso de recomendaciones de la evaluación. Dentro de las características peculiares del sistema de evaluación mexicano, identifican que existen dos obstáculos que dificultan la conversión de los resultados a acciones de mejora: 1) la calidad de la evaluación (que se desprenden de la pertinencia de los hallazgos y la factibilidad política y la claridad y precisión de las recomendaciones); y, 2) la capacidad organizacional para atender las recomendaciones (que incluye la

implementación de incentivos y la capacidad de la organización para realizar cambios de mejora en ellos programas, y la articulación del sistema de evaluación, rendición de cuentas y fiscalización) (Cejudo & Maldonado, 2011, p. 17).

Para ellos, las recomendaciones de mejora propuestas por el equipo evaluador, aceptadas por el equipo evaluado y monitoreadas por CONEVAL (Aspectos Susceptibles de Mejora, ASM) son arma de doble filo: la rutinización de la lógica de la evaluación en las organizaciones públicas y el comportamiento de los funcionarios puede significar también la apropiación de los procedimientos, pero no de la sustancia. Con el detalle de los programas identificados se puede establecer algunos criterios o atributos para que estas recomendaciones generen efectividad:

- a) Capacidad del evaluador para identificar oportunidades de mejora en el desempeño de un programa.
- b) Conocimiento detallado de la operación del programa.
- c) Recomendaciones relevantes de esos hallazgos.
- d) Sofisticación técnica, el interés y la capacidad administrativa de los decisores para entender y procesar esos hallazgos para convertirlos en decisiones;
- e) Capacidad administrativa para implementar efectivamente dichas decisiones de acuerdo con los criterios y procedimientos definidos.
- f) La solidez de la lógica causal (y la inexistencia de perturbaciones externas) que permitan llegar a los resultados previstos.

De los programas revisados, se puede concluir que... “es posible ir contracorriente y hacer que las evaluaciones sean útiles. [...] que el uso inteligente de sus hallazgos tiene efectos demostrables en la gestión de los programas y en los resultados que se entregan a los ciudadanos. En suma, son experiencias atípicas, pero que sirven para encontrar las vías por las que, a pesar de un entorno institucional y organizacional que puede ser adverso, las evaluaciones pueden cumplir su propósito de incidir en la mejora del desempeño del gobierno” (Cejudo & Maldonado, 2011, p. 26)

En relación con el estudio anterior, destaca lo planteado por Montiel, en el sentido de que el impulso de las evaluaciones no se ha correspondido con su

utilización y su conversión efectiva en una herramienta de gestión. Particularmente en México es que el “diseño institucional del sistema de evaluación carece de incentivos que conduzcan a las unidades responsables utilicen instrumentalmente los resultados de la evaluación” (Montiel, 2011, p. 30). Evidentemente en este contexto se carece de una práctica o guías que iluminen el camino para establecer medios-fines acerca de cómo lograr este proceso. Con ello es posible vislumbrar algunas variables que intervienen en la utilización: la demanda, la oferta, y la vinculación en la toma de decisiones. Otro factor clave es la credibilidad de la independencia de las evaluaciones (Cejudo & Maldonado, 2011).

Montiel (2011) revisó 106 programas federales que fueron sometidos a evaluaciones de consistencia y resultados. Este análisis se realizó para verificar el cumplimiento de las recomendaciones sobre la mejora de programas (uso instrumental). Según la autora, después de las entrevistas realizadas, se puede plantear otros factores que intervienen en las evaluaciones, más allá del diseño institucional: a) liderazgo, que facilitó la utilidad de evaluaciones en la Comisión de Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); b) calidad de la evaluación, es decir, si las recomendaciones proporcionadas se apegan a la realidad de los programas; c) claridad en las reglas, este factor tiene que ver con el arreglo institucional; relación entre las instancias administrativas; y, d) tiempos de cumplimiento.

En Pérez Yarahuán (2015) se encuentra evidencia de los factores que afectan en la utilización de la evaluación externa en el contexto de los programas presupuestarios de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en México. El trabajo analiza las Evaluaciones de Consistencia y Resultados (ECR) de CONEVAL y el impacto de las recomendaciones en la modificación de Reglas de Operación (ROP) para cambiar aspectos relevantes del programa en el supuesto que sirven para mejorar el programa. Los criterios de selección fueron: contar con evaluaciones anuales; que el ámbito de los programas fuera el nivel básico; que tuvieran vigencia en 2012; que contaran con reglas de operación, criterio por el cual se mediría la influencia de la evaluación en el cambio de los programas. Siguiendo esos criterios se analizaron 14 programas.

Además de estas variables, se incluyeron por ejemplo, número y categoría de cambio en las ROP y las recomendaciones en las evaluaciones, se integraron a la base de datos otras características de los programas y de las evaluaciones, tales como antigüedad del programa (años), presupuesto ejercido anualmente (pesos), número de beneficiarios atendidos anualmente (número de personas, hogares o unidades geográficas), tipo de evaluación realizada durante ese año (evaluación externa previa a 2007, EEX; evaluación de consistencia y resultados, ECR, o evaluación específica de desempeño, EED).

También se agregaron variables contextuales como el año de elección federal o el primero de la administración federal y también contempló encuestas y entrevistas semiestructuradas a responsables de programas. Del análisis se obtuvieron dos productos relevantes para estudiar la influencia de la evaluación. El primero lo constituye el desglose y la narrativa de los cambios en las ROP y las recomendaciones de las evaluaciones externas y el segundo es la base de datos de cambios y recomendaciones. Los principales resultados muestran que la percepción promedio otorgada a la claridad, pertinencia y relevancia de la información presentada en las evaluaciones es baja (entre 7.36 y 6.8 en una escala de 10). Sin embargo, más de 66% de los encuestados respondieron que a partir de las evaluaciones han llegado a modificar su percepción sobre el programa en cuestión.

En cuanto a la generación de nuevas habilidades, a partir del proceso de evaluación, la calificación promedio otorgada es regular (7.06). El 61% de los encuestados opinó que las evaluaciones externas coordinadas por el Coneval sirven para cambiar las reglas de operación. Sin embargo, cuando se les preguntó si consideraban que los programas se actualizan en función de las recomendaciones de las evaluaciones, más de 50% contestó de manera negativa. Al preguntarles si las evaluaciones sirven para modificar actividades concretas, la calificación promedio fue baja (6.39). Dentro de las opiniones recabadas hay quien expresó que las cargas de trabajo por el proceso de evaluación han incrementado sustancialmente.

Dentro de los factores considerados que impiden la utilización de la evaluación, el contexto político y la calidad de la información se encuentran con una atención más elevada. También fueron frecuentes los comentarios acerca de la desvinculación de la evaluación con las áreas de control interno, la falta de mecanismos para evaluar programas complejos, la gran carga de trabajo que las evaluaciones representan para el personal responsable de los programas. Igualmente, los entrevistados comentaron que las evaluaciones han brindado información para el diseño de los programas, pero no para la operación. Algunos planteamientos fueron en el sentido de la posibilidad de contar con diversos instrumentos de evaluación, ya que para algunos las evaluaciones no proporcionan elementos para conocer a detalle los aciertos y los retos de los programas.

En el capítulo se ha hecho una revisión conceptual de las políticas públicas, la evaluación dentro del análisis de política pública, los fundamentos y propósitos de la evaluación en el contexto latinoamericano donde aún existe la creencia o su similitud con procesos de fiscalización y como una práctica que no genera incentivos para su utilización, por último, se analizó los principales autores relacionados con la clasificación de los usos de la evaluación y los elementos o factores explicativos para que esta sea o no utilizada en la mejora de programas y políticas públicas, en un contexto democrático.

De la revisión de autores y propuestas teóricas que definen la utilización de la evaluación de políticas, sus tipos, así como los factores que la afectan para generar procesos de retroalimentación para la mejora de desempeño e impulsar el aprendizaje institucional, en el cuadro 5 se destacan los factores que se identificaron por cada autor y que, a su vez, se proponen y forman parte de la hipótesis de trabajo como posibles variables dependientes: una disposición organizacional hacia la utilización, un proceso evaluativo de calidad y el involucramiento de actores interesados. Es decir, son estas tres variables las que se propone afectan el nivel de utilización de las evaluaciones de políticas públicas, en el caso del FAM y FAIS del Ramo 33, en Jalisco.

Cuadro 5 Factores que influyen en la utilización de la evaluación de políticas públicas

Categorías	Factores/Autores	Bayley, J. S. (2008)	Cejudo, G. & Maldonado, C. (2011)	Cousins & Leithwood (1986)	Feinstein, O. (2002)	Hallam, A., Bonino, F., (2013)	Højlund, S. (2014)	Kirkhart, K. E. (2000).	Leviton, L., & Hughes, E. (1981).	Mark, M. & Henry, G. (2004)	Mayne, John (1994)	Montiel, M. (2011)	Pérez Yarahuán, G. (2015)	Sandinson, P. (2006)	Saunders, M. (2012)	
Proceso evaluativo de calidad	Calidad de la comunicación	x		x					x							x
	Tiempo			x	x	x		x	x		x			x		
	Competencia del evaluador		x	x			x							x		
	Calidad de la evaluación			x	x	x	x		x				x	x		x
	Hallazgos	x	x	x	x							x	x			
	Relevancia	x		x	x				x			x		x		
	Credibilidad	x		x	x				x			x		x		
Disposición organizacional hacia la utilización	Características personales	x		x			x			x	x			x		x
	Compromiso y/o receptividad de la evaluación	x		x			x	x	x	x	x					
	Clima político	x		x			x	x			x		x	x		x
	Características de la decisión	x	x	x						x		x				x
	Información competitiva	x	x	x					x	x		x				x
	Información necesaria para las audiencias de la evaluación			x					x	x	x	x				
Involucramiento de actores interesados	Involucramiento con el compromiso o receptividad de la evaluación		x			x			x		x	x	x	x		x
	Involucramiento con la calidad de la comunicación										x			x		
	Involucramiento con actores interesados directos										x			x		
	Involucramiento con la credibilidad de los hallazgos													x		
	Involucramiento con la relevancia de las recomendaciones		x													
	Involucramiento con las características personales										x					

Fuente: elaboración propia con base en la propuesta metodológica de Johnson (2009) Cardozo (2006) y conceptos de autores sobre uso, utilización e influencia de la evaluación.

Capítulo 2.- El sistema de monitoreo y evaluación en México: antecedentes, diseño, actores y estado actual

La configuración actual del sistema de monitoreo y evaluación en México está conformada por un conjunto de organizaciones, instituciones, actores y procedimientos que han resultado de un conjunto de eventos que iniciaron a partir de la década de los setenta y que siguen aún modificándose.

El objetivo del presente capítulo es realizar una descripción analítica de las principales particularidades de la creación del sistema de monitoreo y evaluación mexicano, contextualizar su origen, marco normativo e institucional y analizar su desarrollo reciente, a partir de los actores, su interacción y construcción de metodologías. No sin mencionar que la creación de este tipo de sistemas fueron consecuencia de una transformación más profunda y que tiene que ver con reformas administrativas adoptadas a la sazón de la Nueva Gestión Pública (NGP) en América Latina y México, particularmente.

2.1 Reformas administrativas en el contexto mexicano: de los procesos a los resultados

La reforma administrativa, entendida como un cambio en los procesos operativos-organizacionales de la estructura burocrática, y aún más, en el cambio de comportamientos del quehacer cotidiano, resultó ser un motivo esencial dentro de los fines de esta transformación; los cuales están determinados por la misma acción de la administración pública, que tiene ante sí la obligación de satisfacer la demanda de los ciudadanos en cuestión de servicios públicos con la más alta responsabilidad, calidad y eficiencia, incluyendo procesos de transparencia, evaluación constante y rendición de cuentas, dentro de los nuevos márgenes de globalidad económica y democrática.

Estas preocupaciones eran compartidas por numerosos autores, y consideradas por los Organismos Internacionales (Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Bando Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros)

como una serie de medidas para reconfigurar el Estado, a partir de la década de los ochenta y noventa, a través de la elaboración de programas de amplio alcance que pusieran atención en resolver las cuestiones de ingobernabilidad, control sobre las burocracias, además dar seguridad a los mercados emergentes y a los nuevos derechos de los ciudadanos –en el caso de los países latinoamericanos-.

Para Hood, se convirtió en "la denominación común del conjunto de doctrinas muy similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta" (Echebarría & Mendoza, 1999, p. 15). Esta particular relación entre Organismos Internacionales de financiamiento y gobiernos centrales era signo inequívoco de que los procesos y fines de las políticas públicas de un Estado particular pueden afectar de manera positiva o negativamente el equilibrio económico y político de una región geográfica o mayormente global. Es así como estas instituciones han tratado de convertirse en los referentes de la modernización administrativa mediante prescripciones, asistencia técnica, capacitación y financiamiento.

Es decir, la reforma administrativa fue una respuesta a la ineludible acción de los gobiernos por brindar respuestas a las necesidades sociales con criterios de eficiencia, eficacia y calidad, en una trama de pluralidad democrática y apertura comercial; como consecuencia de los déficits fiscales, falta de confianza de los ciudadanos, imperante corrupción administrativa y ausencia de resultados para la sociedad.

Ante ello, la idea de la reforma administrativa, entendida como una medida urgente para sanear, en un primer plano, las finanzas públicas y, en segundo lugar, desincorporar o reducir el aparato paraestatal, se vinculó irremediabilmente con la llamada "Reforma del Estado", pues se implica que esta no genera valor si está desligada de un "movimiento mayor de naturaleza política e institucional (democratización de los regímenes, reconstrucción del gobierno de las leyes y del sistema de justicia, reorganización de la sociedad civil, revalorización de las identidades y gobiernos locales, construcción de una hacienda pública robusta), cuyo propósito era evitar la reedición de las situaciones pasadas de anemia económica, improductividad política y/o autoritarismos despreciables; y a su vez

equipar a los gobiernos para que estén en condiciones de hacer frente a los desafíos del nuevo tiempo mundial y nacional” (Aguilar Villanueva, 2006).

La conceptualización de la reforma administrativa desde la senda gerencial fue inestable debido a que entre los investigadores no se refrendaba cuales habrían de ser sus supuestos, propósitos, instrumentos, factores y resultados. Muchas de las veces no había tampoco un acuerdo para resaltar de manera literal el contenido del cambio. Entendida como modernización, reingeniería, reestructuración, innovación, cambio, transformación o reinención, la nueva gestión pública (NGP) se puede definir según Cabrero Mendoza (2000, p. 19), como: “un conjunto de métodos de análisis y de decisión que les permite a los gobiernos reconceptualizar sus acciones y que [...] se caracterizan por la restricciones de recursos y por la alta complejidad”.

Con un contenido más sustancial y puntual, Aguilar Villanueva argumenta que puede ser considerada y entendida como el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y responsabilidad de la acción pública.

Pero para que la NGP pueda dar resultados, debe estructurarse en una serie de componentes que sean pertinentes programáticamente a su fin. Kettl (2000, pp. 1–3) sintetiza el cuerpo de la NGP en seis puntos, que han sido considerados llamativos, y adaptados por los gobiernos para mejorar su desempeño entre los que destacan el interés por elevar la productividad, adoptar incentivos similares a los del mercado. Satisfacer la demanda de servicios, aplanar las organizaciones y descentralizar decisiones, orientación hacia la medición y generar medios para la plena rendición de cuentas.

Al anterior conjunto de recomendaciones se sumó la OCDE, que en la obra *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, postuló una serie de ideas y prácticas que manifestaban un nuevo modelo de

administración pública en sus países miembro, caracterizado por dirigir y fomentar una cultura centrada en la mejora de resultados.

Entonces este modelo basa su planteamiento en: a) Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio; b) la sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un contexto de gestión descentralizadas, donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones; c) la posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios; d) una búsqueda de eficiencia en los servicios públicos, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad; e) reforzamiento de capacidades estratégicas del centro del gobierno (OCDE, 1997, p. 37).

Por lo tanto, la definición y elementos de la NGP –bajo los diferentes modelos propuestos por los autores y organismos internacionales- considerados esenciales para el fortalecimiento del sistema de monitoreo y evaluación son: el redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la descentralización de decisiones; énfasis en el desempeño de las unidades y del personal; y, la implementación de sistemas de medición y evaluación de desempeño, a diferencia del estudio del mando y control directo de antes (Aguilar Villanueva, 2006, pp. 150–151).

2.1.1 La evaluación, ¿Para qué?: fundamentos y propósitos en el contexto latinoamericano

La institucionalización de la evaluación, junto con la orientación a resultados, han implicado un esfuerzo político e institucional sin precedente en América Latina (Feinstein, 2015). Quizá por esta razón, se ha puesto demasiado énfasis en la creación y consolidación de estas prácticas, como si se tratara de fines de la administración pública moderna *per se*. En ese marco, parecería como si la existencia de mecanismos de orientación a resultados y valoración del desempeño legitimara en sí misma la serie de reformas institucionales instrumentada por los gobiernos de la región e implicara, necesariamente, evidencia de mejor desempeño gubernamental.

En este escenario la centralidad que ha adquirido la evaluación de programas y políticas públicas en la agenda gubernamental de los países latinoamericanos está en función de la orientación a resultados, mayor conciencia de la dimensión de costos de la actividad gubernamental, pero también como instrumento para generar valor público, en el entendido que refuerza y solventa las deficiencias previstas mediante la retroalimentación, en el mejor de sus supuestos. Por lo mismo, cuando se aborda el tema de la institucionalización, ésta debe entenderse como el proceso político que legitima un marco adecuado para el desarrollo de la función evaluativa e integra los resultados como prioridad de la agenda gubernamental, promoviendo la participación de la ciudadanía.

En el ámbito latinoamericano, en el que la falta de continuidad, la falta de profesionalismo y la volatilidad asociada al ciclo político-electoral aqueja a las administraciones públicas y la continuación de políticas públicas, no debe sorprender que el foco de la innovación en materia de evaluación haya sido la creación del espacio institucional u organizacional para la función evaluativa, no sólo en el espacio receptor potencial de hallazgos, sino en las agencias y procesos encargados de gestionar las técnicas de evaluación y producir este tipo de información de manera regular y sistemática.

En este entorno, existen muchas preguntas sin respuesta alrededor de la calidad, relevancia, pertinencia y oportunidad de los productos de la evaluación y las perspectivas de diferentes usuarios potenciales (legisladores, hacedores de política, gerentes de programas, beneficiarios, ciudadanía en general, etc.). Sin embargo, cuando nos referimos a la integración de los resultados como insumo para la toma de decisiones y la mejora de los programas, la evidencia de avances es mucho más limitada. La notable ausencia de estudios empíricos sobre utilización de la evaluación y análisis costo-beneficio y/o de valoración del desempeño neto de estas actividades apunta en esa dirección.

En este sentido cabe plantearse algunas cuestiones importantes como: ¿Cuáles son los fines últimos de la función de evaluación? ¿Qué relación de costos justifica su continuidad? ¿Qué atributos particulares y qué factores sistémicos definen la calidad de la función evaluativa?

Aun cuando la evaluación goza de apoyo generalizado, tanto en el ámbito académico como en el político, no se ha establecido una línea causal que pondere o ponga en consideración las graves limitaciones de su uso, motivadas principalmente por problemas en el (re)diseño de las propias políticas públicas y programas, las contradicciones de objetivos de los mismos, las dificultades para medir el impacto, y las propias reticencias de los poderes públicos a utilizarla y realizar una publicación efectiva y, sobre todo, a las limitaciones y contenidos de la institución, por su obsolescencia, de responder a las nuevas necesidades de la gestión (Garde, 2004, p. 3).

A falta de un asidero común, ¿cómo puede ponderarse el valor instrumental de las evaluaciones? Se propone que el criterio de utilización es una variable clave para la valoración del desempeño de la función evaluativa. Sin importar las diferencias de grado, énfasis y orientación funcional de la construcción de instituciones para la evaluación de programas, todo esfuerzo evaluativo es un medio, cuyo valor instrumental depende de la utilización de los hallazgos de la evaluación. Sin embargo, este fin, propósito o función considerado aquí no es el único que deba ponderarse en un entorno institucional democrático, pues existen algunos otros que solventan cuestiones de índole política.

Las funciones que se le reconocen a la evaluación no se contraponen entre sí, de hecho, sustentan y mantienen la necesidad de establecerlas de manera simultánea para configurar esta como una necesidad dentro del proceso de las políticas y como una constante de examen en la gestión pública. La primera de ellas, según Bustelo (2011, p. 200), hace referencia a su carácter técnico, es el del aprendizaje o mejora, por lo que aquí la evaluación sirve para generar aprendizajes sobre la misma práctica y mejorar en el futuro. Con ello se busca que la información generada por esta destaque las potencialidades y dificultades o debilidades del programa o política para introducir cambios o mejoras.

La segunda representa el carácter político de la evaluación, es decir, la rendición de cuentas. Esta función cumple con el papel de rendir cuentas a la ciudadanía y actores involucrados, sobre qué acciones se realizaron, la implicación

de cómo se emplearon los recursos públicos y si estos dos fueron necesarios y útiles para resolver el problema identificado.

La tercera función es más bien de carácter científico, con el que se busca iluminar acciones futuras, en el entendido que, aunque la finalidad de la evaluación no es la construcción de conocimiento, si puede proporcionar enseñanzas sobre cómo se comporta determinado problema, los obstáculos de la implementación de un programa o política y comprensión de la realidad o contexto donde se llevó a cabo. La iluminación no sólo es exclusiva para los diseñadores o implementadores, sino que puede constituirse como una enseñanza válida para agentes externos.

Para Maldonado y Pérez (2015, p. 22), entonces la evaluación tiene un enorme potencial transformador, pues está dirigida a “organizaciones públicas y sociales que rinden cuentas, aprenden y están orientadas a resultados; debate público informado por evidencia; reducción de asimetrías de información sobre el destino y el sentido de la movilización de recursos públicos; contribución a la legitimidad democrática y a la gobernabilidad”.

Sin embargo, para Weiss también existen una serie de elementos que pueden ser considerados como objetivos encubiertos, que protegen posturas veladas e intereses que pueden verse socavados por una evaluación objetiva. Éstos son entonces un informe de evaluación con miras a un aplazamiento del programa, para eludir responsabilidad, con objetivos de relaciones públicas, es decir, una evaluación como adorno y obtener apoyo, y finalmente con el fin de cumplir con los requisitos de un donativo (en el contexto de la ayuda internacional para el desarrollo) (Weiss, 2008, pp. 28–29).

Estas características generales son independientes del uso que se espera dar a la evaluación: instrumental, simbólico o formativo, o conceptual; o si se espera que los hallazgos sean apropiados por un grupo específico de tomadores de decisión, por actores políticos de la rendición de cuentas vertical o por audiencias más amplias como la ciudadanía, los beneficiarios de los programas o el grupo encargado de implementarlos y corregirlos directamente.

Existen, además, enfoques que enfatizan la dimensión contextual —la necesidad de ser un traje a la medida— como requisito de apropiación. En cierto sentido, la institucionalización de los procesos de evaluación puede también entenderse como un modelo de utilización que privilegia la continuidad y regularidad del proceso (la perspectiva del flujo de información) en detrimento del carácter contextual, incluso artesanal del proceso de evaluación.

Cabe considerar, como antes se había identificado que el “entorno favorable para una evaluación” ha sido descrito como el grado en que se solicita información sobre el rendimiento pasado y hasta qué punto existe voluntad para continuamente reflejar, aprender, mejorar y hacer a las personas responsables de sus propias acciones, de los recursos empleados y los resultados conseguidos (Hallam & Bonino, 2013, pp. 26–27). Es decir, modificar los patrones de comportamiento para ajustar las recomendaciones a las lógicas organizacionales. En este debate, la afinidad electiva entre la búsqueda de rigor del método, la independencia y externalidad como criterios de credibilidad han abonado a la lógica de la desconfianza que subyace a la agenda de rendición de cuentas y orientación a resultados.

En cualquier caso, cuando la función evaluativa no informa el proceso de política pública, así sea de manera indirecta, y cuando una evaluación concreta no encuentra espacio para la movilización/utilización de los hallazgos, podemos hablar de bajo desempeño, incluso fracaso, de la evaluación como política pública, es decir, como instrumento gubernamental para alcanzar ciertos objetivos (generación de valor público, resolución de problemas, promoción de valores, etc.) (Merino & Cejudo, 2010). En síntesis, en la discusión sobre utilización pueden identificarse dos preocupaciones centrales. Existen enfoques que privilegian la dimensión cognitiva de la evaluación y las variables clave de su uso como flujos de información en las organizaciones públicas.

En este caso y haciendo referencia a la cultura latinoamericana, no es raro que a la evaluación se le haya considerado o se le considere aún como un “monstruo” (Mokate, 2003) por ser un ejercicio fiscalizador que no necesariamente arroja información útil u oportuna, y la mayoría de las veces no cuenta con criterios

de legitimidad por ser una actuación externa. Pero principalmente, la evaluación no logra brindar resultados en contextos donde se encuentra arraigada una administración pública tradicional, carente de incentivos y donde se le considera como un insumo sólo perteneciente a los cuerpos legislativos o grupos tecnocráticos para la toma de decisiones, y por lo tanto fuera de toda lógica de rendición de cuentas.

A pesar de esta connotación, para Kaufmann *et al* (2015, p. 209) existen elementos dentro del sistema de monitoreo y evaluación que permiten verificar la medición y nivel de desarrollo en los países de América Latina. El alcance de los datos muestra que cuando existe una prioridad explícita por mejorar el sistema de evaluación y sus componentes, estos tienden a fortalecerse en una dimensión institucional. De tal forma que derivado de la medición en el año 2015 se contempla que tanto Chile, México, Brasil y Colombia son sistemas consolidados, siendo México el único país que dentro de la última década ha tenido progresos significativos, como fruto de la implementación del presupuesto basado en resultados, a partir de una medición anterior en el año 2007.

Finalmente, surge el tema de los incentivos para la utilización. Una propuesta presentada por González y Cerdán es considerar la presión de los actores externos como incentivos para la utilización de la información y, por lo tanto, “maximizar el potencial transformador de la administración pública en el marco de las reformas de los sistemas de evaluación” (Montiel, 2010, p. 24).

Por esta razón, los países con sistemas relativamente consolidados como México, Chile y Colombia siguen sin reportar altos grados de utilización de los hallazgos de la evaluación para la mejora de los programas. En parte, porque cada sistema tiene un modelo distinto de utilización: la utilización vía máxima publicidad; la utilización en la planeación del presupuesto y la utilización para eliminar cuellos de botella *in situ*, respectivamente. La densidad institucional y organizacional de las funciones evaluativas, la regularidad con las que se realizan las funciones de evaluación y la emergencia de una nueva generación de organizaciones autónomas con funciones específicas de evaluación de programas (México con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y en Chile con

la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES), por ejemplo) dan muestras claras de institucionalización en un sentido acotado.

En lo concreto, a pesar de los avances en la dimensión institucional de la función evaluativa, la utilización efectiva de la evaluación en América Latina, para la mejora, la rendición de cuentas y la planeación presupuestaria siguen siendo un objetivo elusivo de la política de evaluación, en algunos casos. Sólo a partir de un marco conceptual y empírico podrá reconocerse el valor instrumental y/o simbólico de la política de evaluación como instrumento de la gestión pública democrática.

2.2 Antecedentes

El diseño y construcción de un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas en México es un proceso continuo e inacabado, a pesar de sus grandes avances en las últimas décadas. Su fortalecimiento se ha dado en un complejo entramado institucional, normativo, de prácticas y actores que hacen posible su funcionamiento. La evaluación rigurosa, sistemática y continua de la política de desarrollo social y algunos otros sectores es relativamente reciente, sin embargo, las contribuciones que se realizaron a partir de la década de los setenta sentaron las bases de su arreglo.

Diversos autores han apuntado que el proceso histórico de su consolidación puede entenderse a partir de tres momentos importantes, todos ellos clasificados con criterios arbitrarios. El primer momento corresponde con la evaluación de proyectos de desarrollo internacional llevados a cabo en nuestro país, utilizada de manera interna y que iba encaminada al control del gasto. El segundo momento se caracterizó por el diseño la evaluación de impacto y externa de la puesta en marcha del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), y que se utilizó de manera instrumental. El último momento corresponde con la plena institucionalización de la evaluación, monitoreo y la gestión para resultados con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

En los siguientes párrafos se describirá de manera puntual cada uno de estos acontecimientos, y se hará referencia a los cambios normativos y configuración institucional.

2.2.1 Evaluación interna y control de gasto

En la década de los setenta, se evaluaron programas e iniciativas como Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar); éstas las realizaban las instituciones responsables de los programas, en áreas de evaluación internas, y eran para uso exclusivo de las mismas (Scott, 2008, p. 2) y proporcionaban elementos para justificar el financiamiento internacional del Banco Mundial (Feinstein, 2012, p. 42). Estos programas e iniciativas fueron las primeras intervenciones para la reducción de la pobreza en el contexto rural.

Un suceso importante en cuanto a la consolidación del sistema de evaluación se dio en 1976 cuando se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto que fue la institución encargada de la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público; aunado a conceptos de medición de desempeño (aún marginales) y evaluaciones integrales.

No obstante, los productos y hallazgos obtenidos de las evaluaciones no estuvieron orientados a un uso instrumental, sino que representaron ejercicios de contabilidad para indicar el nivel de gasto (Coneval, 2018, p. 24). Específicamente, la Subsecretaría de Evaluación, instancia encargada del diseño del sistema, terminó realizando estudios parciales y poco ambiciosos y que generaron poco impacto en el proceso (Cardozo Brum, 2015, p. 109).

Para la siguiente década, de los ochenta, se da en el contexto internacional la crisis de deuda que acentúa y amplió los esfuerzos para enfocar y mejorar el desempeño de la dinámica administrativa. Con ello se postuló la realización de evaluaciones *ex ante* (Feinstein, 2012, p. 42) y se instauran áreas especializadas en evaluación en diversos países, entre ellos México. Para 1982 se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), encargada de la

fiscalización, control interno y evaluación de la administración federal. Sin embargo, su afanosa agenda e intentos de esquemas formales de evaluación consiguieron pocos frutos y no lograron materializarse de forma homogénea (Castro et al., 2009, p. 3).

Entonces esta etapa según Coneval (2018, p. 24) estuvo marcada por “acontecimientos relevantes para la evaluación sistemática en México; sin embargo, estos ejercicios no estuvieron orientados al uso de los hallazgos de las evaluaciones para el logro de resultados, sino que representaron más bien un ejercicio de contabilidad gubernamental en el que el indicador más importante era el gasto ejercido”.

Pocos años después en 1989, se constituyó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal que reconocía la importancia de una gestión caracterizada por los resultados y una cultura de productividad, pero la evaluación quedó relegada a una función parcial; y para 1994 y 1995 se crean la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal (Promap), respectivamente, que en teoría promoverían la evaluación como una práctica y orientación, para no sólo medir la utilización de insumos y cumplimiento de normas, sino el logro de objetivos (Maldonado et al., 2015, p. 276) y además propiciar la introducción de indicadores de desempeño y evaluaciones internas a un nivel más amplio.

En la realidad, la práctica estuvo caracterizada por evaluaciones *ad hoc* y sus resultados no siempre fueron públicos o estuvieron dirigidos a la retroalimentación institucional, por lo tanto los incentivos para rendición de cuentas externa estuvieron limitados y esto generó poca legitimación social y académica (Castro et al., 2009, p. 3; Coneval, 2015b, p. 17)

Por lo tanto, de una u otra manera los esfuerzos por la consolidación y requerimientos de cambio en el sistema de evaluación y monitoreo en México estuvieron determinados por la presión de demanda de mejor desempeño gubernamental, planear el presupuesto, evaluar y verificar los resultados con

estándares de transparencia y rendición de cuentas. El cambio en el contexto político y económico a partir de la década de los noventa hacían visible y posible una nueva normatividad y procedimientos caracterizados por la apertura y pluralidad, lo cual afectó favorablemente el carácter de las iniciativas en la materia.

2.2.2 Evaluación de impacto y externa de Progres

De esta forma, el parteaguas más importante en materia de evaluación en México fue la introducción de la evaluación de impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres) en 1997, que fue un programa de transferencias condicionadas que suplió a los subsidios generales, y mandataba un ejercicio de evaluación externo desde su diseño, para generar evidencia sobre los cambios atribuibles del programa a la población objetivo, suscitar retroalimentación al programa y someterlo al escrutinio público (Levy, 2009; Yaschine, 2016).

Este hito abrió el camino para el establecimiento de evaluaciones sistemáticas y con un valor instrumental, ya no solo para el uso interno, sino para demostrar y justificar cambios en la lógica interna de un programa. De acuerdo con Castro *et al*, la reputación que generó este hecho hizo posible que los “miembros de la tecnocracia mexicana en el gobierno advirtieran el importante papel que podía tener la evaluación en la modernización de la administración pública” (Castro et al., 2009, p. 4).

Los cambios derivados de esta experiencia exitosa de evaluación de Progres, además de la preocupación sobre el uso político y clientelar de los programas de índole social, promovió el establecimiento y expedición del Reglas de Operación (ROP) para los programas de subsidios. Éste es un documento que expone los criterios mínimos que debe cumplir el programa en su operación para cumplir sus fines; entre ellos, hacer explícito su objetivo, la definición de población objetivo y criterios transparentes de selección de beneficiarios.

Dicha disposición se estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el año de 1998, cuando la Cámara de Diputados contaba ya con una pluralidad política y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejaba de

ser el partido mayoritario. Para esta pluralidad era indispensable que los programas tuvieran mecanismos de control, resultados y transparencia, por lo que este conjunto de programas fueron el primer objetivo de evaluación obligatoria, en el año 2000. Al mismo tiempo en el plano político-electoral se daba una transición democrática, pues el Partido Acción Nacional (PAN) ganaba las elecciones presidenciales del mismo año.

Si bien las disposiciones tuvieron un gran valor, no dejaron de tener vacíos, elementos sin atender o especificidades con relación a la continuidad, contenido y naturaleza de la evaluación. Para 2002, una vez que se hicieron visibles estas vicisitudes se estableció el Acuerdo de los requisitos mínimos para la evaluación de programas gubernamentales, que pretendía explicitar el procedimiento de contratación de los evaluadores y los elementos mínimos de contenido de las evaluaciones externas; y también se estableció el Sistema de Seguimiento a las Metas Presidenciales (Simep) de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), que requería que cada miembro del gabinete se comprometiera (con el presidente) a lograr resultados palpables en su área de responsabilidad y valoraría el desempeño del Gobierno Federal pero era de uso interno (OCDE, 2009, p. 110) (González Gómez, 2010).

En la medida que se iban implementado evaluaciones en el sector social se hizo visible que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) era la instancia con mayor relevancia con esta práctica; en el seno de ésta se creó la Dirección General de Evaluación. Para Maldonado y Pérez (2015, p. 280) “en otras dependencias federales no se promovió con tanto énfasis la práctica de la evaluación de los respectivos programas; ésta estaba muy poco generalizada en programas fuera del ámbito social”.

De esta forma el gobierno federal no contaba con un mecanismo de evaluación sistemática de desempeño, pues, aunque se disponía de ROP, la estructura de indicadores “no medían producción, resultados o impactos sobre la población. Sólo se realizaron evaluaciones de impacto para algunos programas sociales. Los indicadores de desempeño y las evaluaciones generadas apenas se utilizaron en la toma de decisiones” (OCDE, 2009, p. 110).

Otros cambios que contribuyeron a la conformación del sistema de evaluación incluyeron la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 2001 como organismo para brindar asistencia técnica al poder legislativo en el control del poder ejecutivo, la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y la creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP), que a la postre sería una de las encargadas de dar seguimiento al sistema de evaluación y autorías de desempeño (Cardozo Brum, 2015; Castro et al., 2009; Coneval, 2015b; Maldonado et al., 2015; Meza Urías, 2017; OCDE, 2009)

2.2.3 Institucionalización del sistema de evaluación de desempeño

Un mayor aliento a la consolidación del sistema de evaluación mexicano se dio a partir de la institucionalización de los procesos evaluativos, con la expedición de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004 que, entre otras cosas, introdujo prácticas de política social, institucionaliza, consistencia legal, explicita actores, mecanismos y procesos para el monitoreo y evaluación en los programas y acciones de desarrollo social. Dentro de ésta se da la creación del Coneval, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (APF) y coordinador de la política de evaluación.

Un segundo paso elemental en la afianzamiento del sistema de evaluación se gestó a partir de la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en 2006, que reglamentaba al Artículo 134 Constitucional en materia de administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez los recursos económicos; y que conforma el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) como un esquema de visión articulada para la modernización del presupuesto y evaluación del gasto público.⁴

⁴ De acuerdo con el Artículo 2, fracción LI, de la LFPRH el SED se define 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 metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

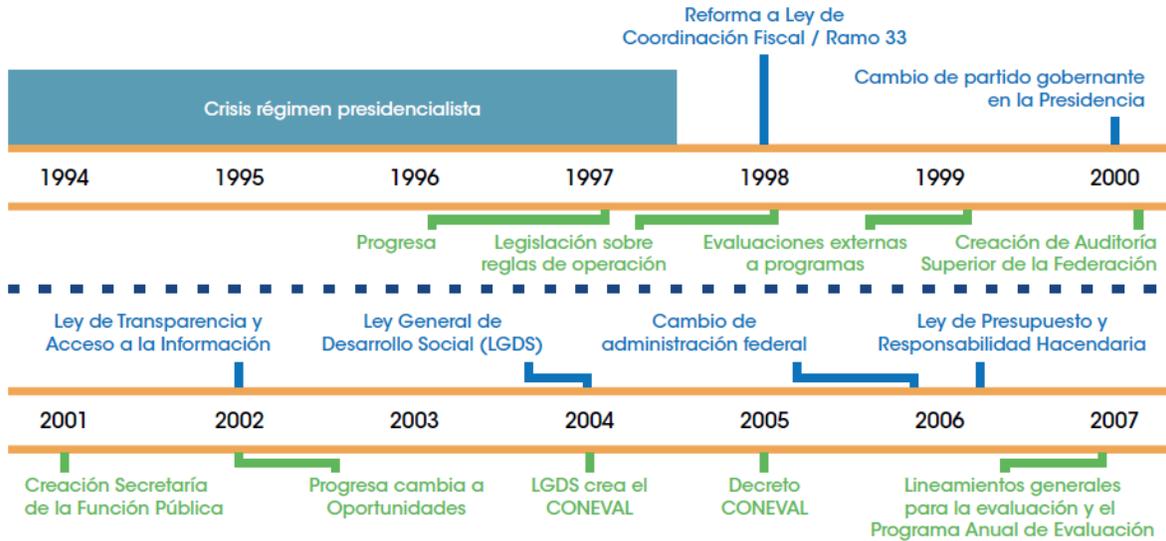
En específico se incluían tres aspectos: i) la institucionalización de los vínculos de planificación estratégica y el proceso presupuestal; ii) el lanzamiento de una iniciativa de presupuestación por resultados; y, iii) la introducción de herramientas de planificación y evaluación a nivel de programas (Castro et al., 2009, p. 5).

Esta reforma fue un detonador y catalizador para integrar al SED dos actividades hasta entonces divididas: el Programa de Mejoramiento de la Gestión de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las evaluaciones de programas sociales a cargo de Coneval. El SED entró en funcionamiento en 2007 de manera sincronizada con el lanzamiento de los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal (LGEPFAPF), que tenían como función regular los procesos de evaluación, elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y la elaboración del Programa Anual de Evaluación (PAE).

Una de las consecuencias más importantes de la LFPRH y el PAE fue mandar evaluaciones del sector social pero también de otras secretarías, con lo cual aumentó considerablemente el número de evaluaciones realizadas en el año fiscal 2007. Según Cardozo (2015, p. 112) en ese año se programaron 126 evaluaciones; sin embargo se llevaron a cabo 136, lo cual da cuenta de la notable importancia que se dio a estas, en pleno proceso de institucionalización, como se muestra en la figura 1.

En el ejercicio fiscal 2007, a la par del PAE, se desarrollaron mecanismos de coordinación entre las principales instancias de evaluación en nuestro país, Coneval, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP, que definió las actividades, procedimientos y productos esperados de cada una; así como los plazos para la implementación del sistema de monitoreo y evaluación.

Gráfico 6. Antecedentes del sistema de evaluación en México



Fuente: Coneval. (2015b). La política de evaluación en México: 10 años de Coneval. Coneval.

Para dar seguimiento a los hallazgos derivados de las evaluaciones de los programas sociales y demás sectores (ambiental, salud, trabajo, infraestructura, etc.) en 2008 se consignaron los Mecanismo de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de los informes y evaluaciones externas a programas federales que son el mecanismo institucional para clasificar y priorizar las recomendaciones y resultados de los informes de evaluaciones. Para el periodo 2011-2012, las instituciones se comprometieron a cumplir los ASM para dar mayor calidad a los programas en función de estas recomendaciones, con lo cual no basta en realizar evaluaciones y publicarlas, sino atender y generar cambios palpables en los programas, es decir tener un cambio instrumental (Cardozo Brum, 2015, p. 114).

En 2008 se realizó una Reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización que tuvo por objeto tener una orientación hacia el logro de objetivo palpables y verificables, plasmar y definir el Presupuesto basado en Resultados, y adecuar el marco presupuestario y ejercicio del gasto. Ese mismo año se expidieron los Lineamientos para la actualización de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios y la elaboración de los calendarios de metas de los indicadores del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que norma el proceso de diseño, revisión, actualización y ajuste de la MIR. Siguiendo esta dinámica en 2009, se

establecen los Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de programas de desarrollo social (Conde Bonfil, 2017; Maldonado et al., 2015).

Entre el año 2008 y 2012, se expidieron también la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), y diversas reformas a la LGDS y Constitucionales, que dieron consistencia a la labor evaluativa del sistema (mismas que se retomarán más adelante en el apartado de marco normativo), y que fueron fundamentales para que en 2014, se propusiera la Reforma que daba autonomía constitucional a Coneval, de acuerdo con el apartado C del Artículo 26 de la Constitución mexicana y más adelante sus leyes secundarias.

2.3 Marco legal e institucional

El funcionamiento del sistema de monitoreo y evaluación en México recae sobre una estructura institucional y normativa compleja, pues está compuesto por un conjunto de partes que interactúan para lograr un propósito. A su vez, y como se ha referido en el apartado anterior, está determinado por los antecedentes, actores políticos, administrativos y sociales participantes que tienen sus propias lógicas e intereses en conseguir los resultados esperados por el sistema.

El conjunto de factores que mínimamente integran el sistema incluye: 1) las leyes o normas que regulan el sistema; 2) los actores que cumplen diversas funciones y que dan cumplimiento a ciertas tareas; y, 3) las interacciones que se generan entre los actores a partir del cumplimiento de los mandatos normativos, necesidades y aportaciones; así como el orden de importancia que les demande. La siguiente sección se organiza a partir de dichos elementos.

2.3.1 Normatividad

La institucionalización de la evaluación está determinada por la creación de normas, leyes y reglamentos que dan legitimidad a actores, instituciones y procesos en el

ejercicio de la función evaluativa, y que tienen la encomienda de llevarse a cabo para promoverlas y presentar resultados con el propósito de mejorar los programas gubernamentales o políticas públicas.

En este sentido, los cambios legales en materia de monitoreo y evaluación, y que en una escala mayor sienta las bases para el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y del Presupuesto basado en Resultados (PbR), se establecen en el Artículo 134 Constitucional, que señala que los tres órdenes de gobierno deberán administrar los recursos económicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; además los resultados 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.

Para llevar a cabo dicha tarea es indispensable generar un marco homogéneo, sistemático y de alineación que permita jerarquizar programas, estrategias y proyectos. Dicho instrumento es el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que de acuerdo con el Artículo 26 Constitucional, el cual establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional; y faculta al Ejecutivo Federal como el ente para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas de desarrollo.

La Ley de Planeación (LP), reglamentaria de dicho Artículo, sienta las bases para que el ejecutivo federal concierte las acciones a realizar encaminadas a la consecución de objetivos, metas, estrategias y prioridades comunes en concordancia con los recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución de los distintos actores y niveles de gobierno. Mediante la SHCP, de acuerdo con el Artículo 9, da “seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la APF en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la LFPRH”. También la Ley de Planeación establece que la SFP realizará, en los términos de las disposiciones aplicables, el control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, respecto

de las acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades de la APF en el cumplimiento del Plan y los programas.

La consolidación de Coneval como órgano autónomo y encargado de la medición de la pobreza y de evaluar los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, está asentado en el Artículo 26 apartado C. Por este motivo, se expidió en 2004, la LGDS, que dispone la creación de Coneval y que postula que la evaluación de la política social estará a su cargo y podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente, según su Artículo 72.

En el Capítulo I del Título Quinto de la LGDS, señala las normas que rigen a la evaluación de esta política y refiere a las instancias de la Administración Pública Federal (APF) que fungen como actores del proceso: la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), cuyo titular integra el Coneval, y que recibe los resultados de las evaluaciones (Artículos 82 y 79 respectivamente); y la SHCP, a cuya consideración se deben someter los indicadores de gestión y servicios relativos a los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social (Artículos 76 y 77).

Respecto de la esencia de la evaluación también considera que, para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación. Asimismo, que la evaluación será externa y se emitirá convocatoria correspondiente y designará al adjudicado.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) publicada en 2006, tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126,

127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

De manera particular, el Artículo 6 considera que la SHCP estará a cargo de la programación y presupuesto del gasto público federal y que el control y evaluación corresponderán de igual manera a la SFP. Mientras que el Artículo 25 fracción III considera que la programación y presupuestación anual del gasto se realizará con apoyo, entre otras cosas, de la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente.

Referente al uso de la evaluación para retroalimentar el Presupuesto de Egresos de la Federación en el Artículo 72 inciso f, considera que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y Comisiones ordinarias deben tomar en cuenta las consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales. A su vez, el Artículo 75 fracción V identifica que los programas de subsidios deberán incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación; y que las dependencias con programas sujetos a reglas de operación deben realizar evaluaciones de resultados, de conformidad con el Programa Anual de Evaluación (Artículo 78).

La LFPRH dedica el Capítulo II del Título Sexto a la evaluación, donde establece entre otras cosas: la atribución del Coneval respecto de la coordinación de las evaluaciones en materia de desarrollo social, el objetivo de la evaluación de desempeño, el establecimiento de Programas Anuales de Evaluación (PAE), la información que deben contener las evaluaciones por cuestiones de publicidad y, un último punto, pero no menos importante, con relación al seguimiento de las recomendaciones que se emitan derivados de las evaluaciones correspondientes; es decir, los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

La SHCP y la SFP, según el Artículo 111, verificarán los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño (SED), entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la AFP y el impacto social del ejercicio del gasto público. Mientras que, para la promoción de un ejercicio de evaluación continuo, en el Reglamento de la LFPRH se atribuye a la SHCP y al CONEVAL la responsabilidad de emitir conjuntamente el programa anual de evaluación.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que tiene el propósito de establecer las bases de organización de la APF, se establece que la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones (artículo 8), la SHCP llevara a cabo la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos para conocer sus resultados (Artículo 31 fracción XVII), a la Secretaría de Bienestar (antes Sedesol) evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios (artículo 32 fracción V), coordinar con todos los entes y entidades la planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas (fracción XX); y la SFP organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados (Artículo 37 fracción I) y se establece en un transitorio que Coneval realizará la evaluación de los programas de desarrollo social.

Respecto a los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales (Lineamientos), publicados en 2007, abordan diversos elementos del sistema de evaluación: los tipos de evaluación que permitió homogenizar las metodologías, la planeación y requisitos de contratación de los evaluadores, características de elaboración de indicadores mediante la Metodología de Marco Lógico (MML), y el procedimiento para el seguimiento y la difusión de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) expedida en 2008, tiene el objetivo de establecer criterios generales de contabilidad y emisión de

información financiera para lograr una adecuada armonización de todos los entes públicos. Según Coneval, además de transparentar los recursos tiene la finalidad de impulsar que la gestión de los tres órdenes de gobierno sea bajo un enfoque de resultados, ya que mandata la inclusión de indicadores de desempeño y el ejercicio de evaluación continua y “establece que la información presupuestaria y programática, así como la inclusión de los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas y municipales” (Coneval, 2019c, p. 50) y la publicación del PAE y sus resultados.

Por otra parte, si bien la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), promulgada en 2009, no es una norma específica sobre la evaluación, su objeto es reglamentar funciones de revisión y fiscalización, y se establecen las auditorías al desempeño practicadas por la ASF: “estas dos prácticas evaluativas —las evaluaciones externas y las auditorías del desempeño— carecen hasta ahora de vinculación o coordinación y obedecen a lógicas, metodologías y resortes institucionales distintos (Maldonado et al., 2015, p. 285).

Por último, en referencia con las unidades de análisis de esta investigación que se contemplan en el capítulo tercero y cuarto, establece las reglas y mecanismos de distribución de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) a las entidades federativas y señala a los responsables de operarlos y evaluarlos. Al respecto, el Coneval tiene la atribución de evaluar el ejercicio de los recursos de los FAF de su competencia que, de acuerdo con el PAE del ejercicio fiscal 2019 son: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

2.3.2 Actores

Los actores que intervienen en las actividades y procesos del sistema de monitoreo y evaluación de México están contemplados en la Constitución, Leyes y Reglamentos de la materia. Su actuación está determinada por su procedencia y

ámbito de acción, puesto que no todos cuentan las mismas facultades y/o atribuciones.

Los actores relevantes del sistema de monitoreo y evaluación pertenecen al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Sociedad civil. Entre los primero se encuentran la SHCP, SFP y Coneval; en el Poder legislativo intervienen las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y otras en asuntos particulares, el pleno de la Cámara de diputados cuando se discute y aprueba el PEF y la ASF; mientras que en la sociedad civil participan las universidades, centros de investigación y evaluadores externos que intervienen en la elaboración de las evaluaciones, así como las unidades que ejecutan los programas y los beneficiarios.

La SHCP interviene de manera puntual en la formulación y aprobación de indicadores de los programas mediante la MIR, en la planeación de las evaluaciones a través de la publicación del PAE, y en la difusión y utilización para el proceso presupuestario. El Coneval tiene tareas relacionadas con la aprobación de los indicadores y la MIR, participa en la elaboración y planeación de las evaluaciones del PAE, da seguimiento a evaluaciones de los entes externos y monitorea los resultados de las evaluaciones y sus eventuales ASM junto con los operadores de los programas. La SFP interviene en la aprobación de indicadores, planeación de la evaluación y seguimiento a resultados. Por último, los operadores de programas tienen que elaborar los indicadores (o revisiones periódicas), establecer el procedimiento de contratación del evaluado externo, así como instituir las relaciones de trabajo con éstos por los requerimientos de información, dar seguimiento a la evaluación y sus resultados, una vez concluida aceptar los hallazgos y recomendaciones factibles para convertirlos en ASM (Maldonado et al., 2015, p. 285)

La función de la Cámara de Diputados, mediante sus comisiones, entre ellas la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en materia de monitoreo y evaluación se ciñe a la revisión y seguimiento de los resultados de evaluaciones para la toma de decisiones en materia presupuestal; así como para la discusión del PEF en el Pleno y que puede ser de ayuda para cambios en los programas ya sea de manera instrumental, conceptual o simbólica, de acuerdo con las referencias teóricas. La

ASF dependiente de la Cámara de Diputados, alimenta la discusión con la revisión de la cuenta pública, recomendaciones sobre los indicadores y evaluaciones de desempeño, a veces de los mismos programas contemplados en el PAE.

La sociedad civil, a través de universidades, centros de investigación, evaluadores externos, *think tanks*, y beneficiarios, participa en labores relacionados en primera instancia con la generación de conocimiento, publicaciones, programas de posgrados y asesoramiento tanto en el diseño, implementación y la elaboración evaluación como entes externos; y en un segundo paso contribuyen en la revisión, análisis y difusión de los resultados de las evaluaciones, que ha servido para la discusión de la opinión pública respecto a si es pertinente enfocar mejor un programa, proponer mayores recursos, hacer cambios sustantivos o desaparecerlo. Referente a la participación de los beneficiarios, estos participan cuando se elaboran evaluaciones sobre los procedimientos, verificación de impactos o satisfacción o calidad de los bienes y servicios entregados por los programas, y que se realiza mediante entrevistas o grupos focales.

2.3.3 Etapas e interacciones del sistema de monitoreo y evaluación

La interacción en la secuencia de etapas desde la planeación, ejecución, difusión y comunicación de los resultados, y la utilización de las evaluaciones corresponde a los actores antes mencionados. Estas etapas se establecen de manera analítica y apelando al proceso y tiempos ideales del sistema, para generar retroalimentación en los programas y proceso presupuestario.

La etapa de planeación y diseño de evaluación se relaciona con las actividades de la identificación de programas sujetos a evaluación para incluirlos en el PAE, a propuesta de las instancias. En este proceso participan la SHCP, SFP y Coneval; y contempla la elección de la metodología, cambios a ajustes de Términos de Referencia y el procedimiento de selección y adjudicación del evaluador externo por parte de la entidad evaluada.

Al respecto, un punto trascendental y que, desde la LGDS, LFPRH, Lineamientos y PAE se contempla, es que los programas deberán evaluarse

anualmente, con énfasis en los programas con Reglas de Operación, del ámbito social. Adicionalmente, todos los programas deben contar antes de la evaluación con documentos diagnósticos y MIR. Esto se debe considerar a la hora de proponer en el PAE la evaluación de ciertos programas.

La segunda etapa considera la ejecución de los trabajos evaluativos que incluye entre otras cosas: la culminación del procedimiento de selección y adjudicación del evaluador externo, la presentación, comienzo de las reuniones de trabajo y solicitud de información por parte del evaluador a la entidad evaluada, trabajo de campo cuando se requiere, entrevistas o grupos focales, seguimiento y apoyo en la ejecución de la evaluación. Una consideración relevante es la aprobación del evaluador experto, en términos formales e informales, que impactará de manera sustancial en la aceptación sobre temas de retroalimentación, entrega de información en los tiempos establecidos y la admisión y pertinencia de los hallazgos de la evaluación.

En los últimos años ha habido un creciente desarrollo en programas de formación y estudio en temas de evaluación en México; y la conformación de asociaciones profesionales, que sin duda aportan un gran valor y experiencia, y son actores relevantes para la consolidación del sistema. Lo anterior resalta el alcance, número y calidad de evaluaciones realizadas en nuestro país.

La tercera etapa de la interacción entre los actores se da una vez concluida la evaluación y se disponen a dar publicidad sobre los resultados, alcances de la evaluación y su difusión mediante resúmenes ejecutivos y un vocabulario menos especializado, para que la ciudadanía en general y beneficiarios pueda revisar la información sobre cierto programa.

Tanto Coneval como la SHCP han puesto en operación mecanismos como para facilitar el acceso a estos documentos en la página web de Coneval y el Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, con de esfuerzos sistemáticos para generar formas de comunicación más adecuada. Otro mecanismo significativo, derivado de la LGCG, es el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas,

emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), y que permite de manera sintética acceder al resumen de la evaluación de dichos recursos y se conoce quiénes participaron en dicho ejercicio, tanto del área responsable del programa como de los evaluadores externos.

La cuarta, y última etapa, hace referencia a la utilización de la evaluación, en términos de la influencia o grado de atribución que tienen las recomendaciones y hallazgos de estas en los cambios instrumentales de los programas y políticas públicas tanto en su diseño, operación y procedimientos para su mejora constante. Este tema en sí parece tener su propio objeto de estudio y cuerpo teórico (como se abordó en el primer capítulo).

En la práctica al no contar con evidencia sobre el uso instrumental de las evaluaciones externas ni el establecimiento de vínculos con la formulación presupuestas antes del 2007, se propuso la creación de los ASM como mecanismo de seguimiento a las recomendaciones y hallazgos pertinentes de la evaluación y que seguramente fortalecerían la capacidad y lógica interna de un programa.

2.4 Estado actual del Sistema de Evaluación

La configuración actual del Sistema de monitoreo y evaluación mexicano contiene una serie de instrumentos, procedimientos y metodologías que son de elaboración reciente y ponen de manifiesto la solidez institucional de su funcionamiento. Entre ellos están las metodologías de evaluación (tipos de evaluación), el PAE y los ASM.

Como en cualquier sistema, éstos están incluidos en la normatividad correspondiente, como se abordó arriba, y tienen especificidades y cronogramas establecidos, que los hacen factibles de utilizarse para la mejora de los programas o políticas públicas.

Un segundo elemento importante y que es de suma atención para esta investigación tiene que ver con la consolidación de la evaluación en los gobiernos estatales y municipales, puesto que conforman parte del sistema federal de

gobierno, implementan acciones, programas y estrategias de índole social y sobre todo ejercen para ello recursos federales.

Si en un primer momento la evaluación nació en el sector social, para después trasladarse a demás sectores, ahora podemos considerar que existe una consideración por apuntalar y robustecer la evaluación en estos espacios a partir de la experiencia obtenida en el ámbito federal. Entonces los siguientes apartados tratan de describir de manera sucinta estos elementos.

2.4.1 Programa Anual de Evaluación y Metodologías (tipos) de evaluación

El PAE y las metodologías de evaluación son documentos que se establecieron para motivar la estandarización, homogeneidad y arraigar la cultura de la evaluación en los diferentes ámbitos.

A partir de la publicación de los Lineamientos se indicó que las dependencias y entidades deben elaborar matrices de indicadores, con base en la MML, de acuerdo con el ámbito de competencia de Coneval, la SHCP y la SFP, para nutrir el sistema de evaluación de desempeño de los programas.

El PAE tiene como propósito, de acuerdo con su versión de 2007, establecer el calendario de ejecución de evaluaciones, vincular dicho calendario con los procesos o actividades de programación y presupuestación, determinar el tipo de evaluación para cada programa y articular las evaluaciones en el marco del Sistema de Evaluación de Desempeño; es decir, se asume que a partir de las diferentes evaluaciones se garantiza su orientación hacia resultados y la retroalimentación del SED.

Los tipos de evaluaciones a las que se someterán a revisión los programas, con base en la propuesta y obligación presentada en el PAE, son:

- a) Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;

- b) Evaluación de Indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados;
- c) Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;
- d) Evaluación de Impacto: identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal;
- e) Evaluación Específica: aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo;
- f) Evaluaciones Estratégicas: evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Tanto en los Lineamientos como en el PAE se considera que la evaluación diagnóstica es uno de los instrumentos dirigidos a los programas de nueva creación que pretende brindar elementos de análisis para la asignación de presupuesto a programas nuevos y, de esta manera, contribuir a la toma de decisiones a nivel gerencial. Este deberá integrar un diagnóstico donde se justifique su creación en términos de problemática a resolver, contribución a objetivos estratégicos, población objetivo e impacto presupuestario, entre otros; la elaboración de una MIR y una propuesta de evaluación de diseño.

Si bien en los Lineamientos no están especificada, Coneval cuenta con una metodología (término de referencia) para las evaluaciones de diseño que es un instrumento dirigido a los programas de nueva creación, que durante el primer año de implementación de un programa debe realizarse. La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa.

Entonces, una vez realizadas las evaluaciones a los programas previsto en el PAE, las recomendaciones y hallazgos factibles, de acuerdo con las unidades de evaluación y las que implementan el programa, de efectuar para la mejora deben

tener un procedimiento establecido, su seguimiento correspondiente y entes o personas responsables de llevarlos a cabo.

2.4.2 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)

Los ASM son “un compromiso asumido por una dependencia o entidad de la APF a partir de un hallazgo o una recomendación derivada de una evaluación, cuya finalidad es la mejora de los programas presupuestarios” (Coneval, 2021b, p. 26). El análisis de los ASM depende los resultados, hallazgos y recomendaciones identificadas en las evaluaciones externas, y que a partir de estos las unidades responsables de evaluación, de programación y presupuesto, determinan los compromisos de mejora que emprenderán junto con acciones necesarias y actores involucrados para cumplirlos.

Entonces, una vez concluidas las evaluaciones las unidades responsables inician un proceso de identificación de las recomendaciones para clasificar los elementos como de diseño, de operación, de procesos, de selección de beneficiarios y el tipo de apoyos que brinda, entre otros. Sin embargo “las capacidades institucionales, de planeación, recursos humanos o económicos, entre otras consideraciones, pueden conllevar que en ocasiones no sea posible traducir dichas recomendaciones en acciones de mejora” (Coneval, 2021b, op. cit.). Por lo tanto, una vez hecho el análisis y definición de los compromisos de los ASM, se debe verificar que estos estén expresados de manera clara, sean relevantes, estén debidamente justificados y sean factibles.

En este proceso de análisis e identificación se debe considerar en paralelo, su clasificación como específicos, institucionales, interinstitucionales e intergubernamentales, para que existan responsabilidades y actores involucrados que verificarán el compromiso. Del mismo modo, se deberá clasificar los ASM como de alta, media o baja prioridad, según su contribución y propósito a cada programa.

Después de la definición de los ASM, se debe iniciar el procedimiento mediante el cual las unidades involucradas se comprometen a desarrollar las actividades encaminadas a la mejora del programa mediante la apropiación de los

resultados de la evaluación y su utilización, estos instrumentos son los documentos institucionales (postura) y el documento de trabajo (compromisos).

Según Coneval (Coneval, 2020, pp. 14–15) este mecanismo “fue diseñado con la finalidad de que las dependencias que conocen con mayor detalle y operan los programas y las acciones sean las que decidan qué recomendaciones y hallazgos derivados de una evaluación son factibles de incorporarse a su cadena de procesos, con lo cual, además de mejorar los programas, se logra la articulación de los resultados de las evaluaciones de los programas federales o presupuestarios en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)”.

Este documento normativo establece el proceso de identificación de acciones de mejora derivadas de las evaluaciones externas con el objetivo de generar incentivos para la mejora continua de los programas, así como para continuar fortaleciendo el uso de los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones de política pública. Sus objetivos son:

1. Establecer el proceso para el seguimiento a recomendaciones de evaluaciones externas para hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la mejora de los programas y políticas, en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño.
2. Definir a los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, así como para la formalización de estos.
3. Definir las fechas de entrega de los documentos de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.
4. Establecer los mecanismos de difusión de los resultados obtenidos de las evaluaciones, de conformidad con lo establecido en los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Coneval, 2021b).

La evaluación y los ASM como mecanismos de retroalimentación al ciclo presupuestal se vinculan específicamente, de acuerdo con el Artículo 27 de la LFPRH con “la estructura programática [pues se] facilitará la vinculación de la

programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales (después de llevada a cabo la evaluación). Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables.

Capítulo 3.- Gasto federalizado y configuración del Ramo 33: características y composición del FAM y FAIS.

El presente capítulo tiene por objetivo abordar de manera sucinta los antecedentes de la descentralización fiscal en México y, con ello, de la creación del Ramo 33 (Fondos de Aportaciones) que se creó en el año de 1997, con antecedentes en el Ramo 26.

En segundo lugar, se exponen las particularidades, composición y algunos indicadores relacionados con la materia de atención en el desarrollo social del FAM y FAIS. En un tercer momento, se identifican los recursos canalizados al estado de Jalisco en el periodo 2015-2021, relacionados con dichos fondos.

3.1 Descentralización fiscal en México

Durante las últimas décadas del siglo XX e incluso del presente siglo, México ha experimentado cambios en su forma de organización y distribución de poder, se ha transitado desde un régimen político autoritario y centralizado, a uno más democrático y descentralizado; donde además se reconoce un pleno equilibrio de poderes. En el plano económico se pasó de un Estado interventor, con una gran cantidad de empresas paraestatales, a uno más abierto y regulador, que fomenta una economía de mercado y competitiva, producto de la globalización, y donde el gasto público ya no es la única palanca que fomenta el desarrollo económico del país.

En este tránsito, la descentralización política, administrativa y fiscal resultó ser un camino justificado para dar visibilidad y atención a diversos problemas que aquejan a las regiones y, de manera paralela, construir una nueva forma de gobernar que permitiera atender las demandas de la sociedad de forma más eficaz. De esta manera, se entiende que coexisten ámbitos de gobierno autónomos, con poder de decisión, recursos y atribuciones delimitadas para cada uno de ellos. Y que a cada uno le corresponde prestar ciertos bienes o servicios a la población y, a

partir de ello, generar fuentes de recaudación para ampliar y mejorar su calidad, teóricamente.

El federalismo fiscal, de acuerdo con Chapoy Bonifaz (2006, p. 19), es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones, respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo, se ejerce tanto en el ámbito nacional como subnacional. Para Astudillo Moya (2017, p. 139), consiste en la definición de las competencias y las interrelaciones entre los tres ámbitos de gobierno, en lo que se refiere a la recaudación y distribución de recursos públicos entre ellos.

Por lo tanto, cada uno de los países debe referir respecto al nivel apropiado de descentralización tanto en términos administrativos y fiscal, puesto que, una forma descentralizada ofrece una perspectiva de eficiencia económica respecto a los regímenes unitarios o centralizados, pues este principio permite diversificar los bienes públicos y aumentar su calidad a partir del establecimiento de diferentes puntos de oferta (diferentes niveles u órdenes de gobierno), ajustándose a la demanda y a los gustos de los consumidores, que en este caso son los ciudadanos.⁵

En México, las relaciones fiscales además de estar enmarcadas en un amplio y diverso marco normativo, están determinadas de igual manera por el grado de desarrollo de los estados, en términos económicos y políticos, es decir, del grado de desarrollo e influencia o peso que tengan en las negociaciones sobre el reparto de recursos (Flamand, 2016). De manera crítica Díaz Cayeros ha argumentado que la descentralización de recursos ha estado “ligada a una dinámica política, donde el gobierno federal ha tenido que usar las transferencias de recursos hacia los estados, particularmente los destinados a gasto social, como elemento de negociación política. Lo anterior ha conducido a un problema bastante serio: existe un divorcio entre la racionalidad política de otorgar transferencias a los gobiernos

⁵ Varios autores han destacado, sobre todo a partir de las diversas reformas al Artículo 115 Constitucional, que los estados y municipios presentaban en ese entonces como ahora, una serie de insuficiencias y debilidades endémicas, principalmente financieras y organizacionales, para atender las nuevas atribuciones que estaban recibiendo (Arellanes Ramírez, 2011; Cabrero Mendoza & Arellano Gault, 2011).

subnacionales y la lógica económica que debiera estar detrás de éstas asignaciones presupuétales” (Díaz Cayeros, 1997, 2003, p. 4)

No obstante, a partir de la transferencia de atribuciones y recursos (administrativa y fiscal) se fomentaría el desarrollo regional y social de estas demarcaciones; sin embargo no se contempló, paralelamente, el fenómeno centralizador asociado con la aprobación de la Ley de Coordinación Fiscal (LFC) vigente, la cual tuvo como principal propósito suspender o derogar impuestos y derechos estatales y municipales a cambio de percibir participaciones en ingresos federales, a través de un Fondo General que se genera a través de los mismos impuestos federales.

De acuerdo con Sobarzo (citado por Astudillo Moya & Fonseca, 2017, p. 146), la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en el año de 1980, y creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) tuvo como principal propósito unir a los estados y municipios mediante convenios de adhesión, “no sólo se modificó de fondo el sistema de relaciones fiscales, sino que simplificó el sistema tributario en su conjunto, pues eliminó una serie de impuestos especiales [...]. Sin duda la modificación más trascendental fue que con la introducción del IVA, los estados cedieron al gobierno central la función recaudadora...”. En consecuencia, las bases fiscales de los gobiernos locales quedaron reducidas, lo cual alteró las relaciones fiscales intergubernamentales, generando una mayor dependencia financiera y menor responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales.

Entonces, los convenios de adhesión se configuraron como un instrumento de coordinación intergubernamental y permitió dar voz a dichos actores en la planeación del desarrollo. Poco después, ya en 1983, esto permitió avanzar en la creación de la Ley de Planeación y la instauración de los Comités de Planeación para el Desarrollo. Posteriormente, se conformarían los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal. De este modo, la federación tuvo un rol preponderante en materia de concurrencia tributaria, y los estados y municipios quedaron relegados al recibimiento de recursos por diversos ramos, algunos de ellos limitados a la sola administración de recursos, y otros, como el Ramo 33, a rubros sociales etiquetados.

Por su parte, en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo se dieron acontecimientos que sirven para ilustrar los avances y retrocesos en el tema de la descentralización. En el primero de ellos, destacan dos puntos: a) con el Programa Nacional Solidaridad, las vías de otorgamientos de recursos a los beneficiarios se hacían de manera directa, dejando de lado las vías de coordinación con las autoridades estatales y municipales; y, b) la fuente de financiamiento proveniente del Ramo 26 se trasladó en su totalidad a dicho programa (Coneval, 2019a, p. 27), lo cual fracturó de alguna manera las acciones realizadas una década antes.

Para la década de los noventa, era evidente que había limitantes de índole fiscal que afectaban de manera particular el arreglo administrativo y político. En ese entonces se determinó que: a) las decisiones de inversión física y de gasto público estaban muy centralizadas; b) los criterios para determinar los montos eran resarcitorios, pero no compensatorios, por lo cual existía un desequilibrio financiero; c) la distribución de los recursos no preveía las necesidades locales; y d) las entidades federativas vieron reducida su capacidad y posibilidad de recaudar ingresos propios (Coneval, 2019a, p. 27).

Con el objetivo de incentivar la participación de los estados y municipios en el desarrollo integral mediante la descentralización de ingresos y gastos, en el Gobierno de Zedillo, se estableció el *Nuevo Federalismo* que, entre otras acciones, proponía realizar una nueva distribución de competencias desde el gobierno federal a las entidades y municipios. De esta propuesta surgió poco tiempo después la iniciativa que reformó la LCF, en 1997, y que dio nacimiento al Ramo 33, con el acento de transferir recursos condicionados a los estados y municipios.

Si bien los recursos en ese momento aumentaron en términos reales, queda claro que dicho proceso de entrega de recursos no formó parte de un proceso integral, y que la descentralización solamente se dio por parte del gasto y no como parte del ingreso. De acuerdo con Chapa y Velázquez (2011), los recursos del Ramo 33 se definieron como transferencias etiquetadas que, en primer lugar, eran una respuesta a una demanda política por descentralizar el gasto, y, en segundo, buscó atender una necesidad administrativa al trasladar algunas responsabilidades a los

estados y municipios; finalmente, fue también una respuesta a los señalamientos de discrecionalidad excesiva en la asignación de los recursos públicos.

3.1.1 El gasto federalizado

El gasto federalizado puede entenderse como la transferencia de recursos desde el gobierno federal a los ámbitos de gobierno estatal y municipal, que se entregan regularmente, de acuerdo con sus características. En el caso de México se forma principalmente con los ramos 28 (participaciones federales) y 33 (aportaciones federales) del PEF, pero incluye también recursos del ramo 23 (provisiones salariales y económicas) y aquellos acordados en convenios de descentralización. Cada una de estas transferencias cumple con una función, ya sea como forma de retribución por la adhesión de convenios derivados de la reducción de cargas impositivas y aquellos que se dan de manera “etiquetada” para mejorar ciertas condiciones de desarrollo social, así como cuestiones redistributivas.

- Transferencias condicionadas. Como se mencionó anteriormente son aquellas que tienen que aplicarse con un fin determinado de acuerdo con los fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.
- Transferencias no condicionadas. Son aquellas cuyo uso y destino pueden ser determinados por las autoridades locales. (Astudillo Moya & Fonseca, 2017, p. 139)

De esta manera se entiende que las transferencias sirven para compensar los desequilibrios verticales y horizontales que se generan por la división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno: “un desequilibrio vertical se da cuando los recursos propios y los gastos de un nivel de gobierno difieren entre sí. Por otro lado, si hubiera una total sincronía entre gasto e ingreso propio de los gobiernos subnacionales, habría un desequilibrio horizontal si las capacidades fiscales de diferentes gobiernos del mismo nivel difieren entre sí” (Chapa & Velázquez, 2011, p. 20).

La configuración de las transferencias federales ya sea como participaciones o aportaciones, se trató de un meritorio esfuerzo para que los estados y municipios coadyuvaran a la solución de problemáticas asociadas con el desarrollo social, mediante el criterio de subsidiariedad, ayudar a consolidar institucional y financieramente a los gobiernos y, en teoría, a fines mayores como fomentar la buena gobernanza.

3.2 Creación y configuración del Ramo 33

Los fondos de aportaciones federales del Ramo 33 son recursos que el Gobierno Federal transfiere a los estados y a los municipios, con el objetivo de coadyuvar al financiamiento conjunto de actividades específicas vinculadas a la política pública en materia de desarrollo social como la educación, la salud, la infraestructura social y la seguridad pública, entre otros.

El ejercicio de estos recursos es trascendental, ya que mediante estas transferencias se busca el desarrollo regional y social equilibrado del país; entonces, de ahí radica la importancia de conocer la eficiencia y eficacia de su ejercicio a través diversos indicadores estratégicos con el objetivo de dar atención sistemática a los problemas públicos de índole social.

En el año de 1997 se estableció en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) un nuevo capítulo, el quinto, que se denominó “De los fondos de aportaciones federales”, en éste se establecieron un total de seis fondos, mismos que se ampliaron a ocho en los siguientes años correspondientes al Ramo 33; que, a su vez, tenía como antecedente el Ramo 26 y que concentraban la mayoría de los recursos transferidos a los estados y municipios. Dicho Ramo 26 estaba orientado a la realización de obras de infraestructura, con el fin de propiciar la generación de empleo temporal y el impulso de actividades productivas.

En la siguiente tabla, se desglosa cada uno de los ocho fondos que comprenden el Ramo 33, junto con la descripción del fin a los que están destinados los recursos; su antecedente presupuestal, entre los que destacan Acuerdos de

descentralización en la materia y otros provenientes de otros Ramos; y, la dependencia coordinadora del gobierno federal.

Cuadro 6. Descripción de los Fondos del Ramo 33

Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Dependencia coordinadora
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) ** se integró en el año 2006	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: Chapa, C., & Velázquez, C. (2011). Evaluación del Ramo 33. En El estudio del ramo 33. COLMEX y Coneval.

Con el establecimiento de estas fuentes de recursos permanentes se buscaba (en teoría) estabilizar las finanzas de las entidades federativas, mediante la creación de aportaciones transferidas desde al ámbito nacional para que los estados pudieran cumplir de manera descentralizada con las atribuciones sociales que les correspondían, en el caso de Ramo 33.

No obstante, evidencia recabada por Arellanes (2011) demuestra que existe una paradoja asociada con el gasto público del Ramo 33, pues la asignación de recursos no contemplan logros asociados con las mejoras a los que va destinados, lo cual, en términos articulares, “castiga” a aquellos municipios que han logrado mejorar condiciones de desarrollo social de la población.

Lo anterior concuerda con la hipótesis de Mandujano, al considera que “los recursos se distribuyen con criterios ambiguos; ya que sólo 27% se distribuyen con un criterio compensatorio; 10% con criterio igualitario; y 63% con criterio indeterminado, debido a que los principios de distribución del fondo de aportaciones más importante, como es el caso de la educación básica y normal, se asigna de acuerdo con un criterio de distribución que no tiende a asegurar que sean las entidades federativas más necesitadas ni las que tengan las mayores carencias en materia educativa las beneficiadas (Mandujano Ramos, 2010, p. 16).

3.2.1 Fondo de Aportaciones Múltiples

La LCF señala que el destino de los recursos de este fondo se divide en dos componentes:

- i. Asistencia social: desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en desamparo;
- ii. Infraestructura educativa: construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior.

3.2.1.1 Asistencia social

La alimentación nutritiva, suficiente y de calidad es un derecho humano que tiene toda persona y que debe ser garantizado por el Estado, según el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La asistencia social está regulada por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en lo referente a los servicios proporcionados por las instituciones públicas. De acuerdo con el artículo 8, toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja. Además, el artículo 9 señala que serán los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, los que formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.

La Ley General de Salud (LGS), en los artículos 2, fracción V, y 3, fracción XX, también considera que la asistencia social forma parte del derecho a la protección de la salud y es materia de salubridad general. De hecho, en el artículo 6, fracción III, señala que uno de los objetivos del Sistema Nacional de Salud es colaborar al bienestar social de la población, mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y personas con discapacidad, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social.

En este sentido, el artículo 24 de la misma ley establece que los servicios de salud se clasifican en tres tipos: i) de atención médica; ii) de salud pública, y iii) de asistencia social, y según el artículo 168, las actividades básicas de asistencia social son, entre otras: la atención a personas que, por sus carencias socio-económicas o por su condición de discapacidad, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo; la atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo y personas con discapacidad sin recursos; la promoción de la participación consciente

y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio, y el apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas.

La asistencia social es definida por la Ley de Asistencia Social (LAS) como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva, y comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación; siendo población con derecho a la asistencia social los individuos y familias que, por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.

Para ello, las instancias encargadas de la asistencia social podrán brindar los servicios de atención a personas que, por sus carencias socio-económicas o por condiciones de discapacidad, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo; la orientación nutricional y la alimentación complementaria a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas; la prevención al desamparo o abandono, y la protección a los sujetos que lo padecen.

En este sentido, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), implementa políticas compensatorias y asistenciales mediante la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), que pretende contribuir a la seguridad alimentaria de la población a la que atiende, mediante la implementación de programas alimentarios con esquemas de calidad nutricia, acciones de orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos. La estrategia nacional está conformada por cuatro programas: a) Desayunos escolares; b) Atención alimentaria a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados; c) Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables, y d) Asistencia alimentaria a familias en desamparo.

Para garantizar el pleno cumplimiento de los derechos relacionados con la asistencia social y alimentaria, y avalar el desarrollo de formas de coordinación institucional entre los diferentes órdenes de gobierno que permitan focalizar esfuerzos y responder con eficacia a los problemas de las entidades, el gobierno federal transfiere aportaciones federales a las haciendas públicas de los Estados, Ciudad de México, y en su caso, de los Municipios, de acuerdo con los artículos 25, fracción V, 39, 40 y 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos. Para ello, los recursos de las aportaciones federales se reparten en ocho fondos distintos, cada uno con objetivos propios.

Entre ellos, se encuentra el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) Asistencia Social, cuyo presupuesto se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año. Las aportaciones federales que con cargo al FAM Asistencia Social reciben los Estados y municipios representa el 46.0% del total de esos recursos, cuyo fin es brindar desayunos escolares; apoyos alimentarios, y de asistencia social.

El objetivo a nivel propósito de la MIR del FAM Asistencia Social es “Niñas, niños y adolescentes de los planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional, menores de cinco años no escolarizados, y sujetos en riesgo y vulnerabilidad, así como, familias en condiciones de emergencia, preferentemente de zonas indígenas, rurales y urbano marginadas beneficiarias de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, cuentan con mayor acceso de alimentos con criterios de calidad nutricia para contribuir a su seguridad alimentaria”.

3.2.1.2 Infraestructura educativa

La calidad en la educación es un derecho establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que incluye los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos para que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

El artículo 10, fracción X, de la Ley General de Educación (LGE) establece que dentro del sistema educativo nacional se considera la infraestructura educativa, a fin de que se otorgue el servicio público de educación. Asimismo, el artículo 12, fracción V Bis, señala que le corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal el emitir, en las escuelas de educación básica, los lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos, entre otros, mejorar la infraestructura. Las autoridades educativas federal, locales y municipales deberán de administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura.

En el artículo 2 de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (LGIFE), se regula la infraestructura física educativa al servicio del sistema educativo nacional, estableciendo los lineamientos generales para:

- la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio del sistema educativo nacional;
- la creación de programas en las áreas de certificación, evaluación y capacitación, dentro de las líneas que comprenden procesos constructivos, administración de programas, innovación en la gestión pública, desarrollo humano, informática y de asesoría técnica en el área de proyectos, peritajes, diagnósticos técnicos y servicios relacionados con la materia;
- la creación de mecanismos que permitan prevenir y dar respuesta a las contingencias derivadas de desastres naturales en la infraestructura física educativa nacional, y
- la coordinación de las acciones que propicien la optimización de recursos, la homologación de procesos en los casos procedentes, así como la participación y la toma de decisiones conjuntas de las instituciones públicas del país y de los diferentes órdenes de gobierno, federal, de las entidades federativas y municipales, además de los sectores de la sociedad.

De igual manera, el artículo 7 del mismo ordenamiento indica que la infraestructura física educativa del país deberá cumplir con requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, pertinencia y oferta suficiente

de agua potable. El artículo 5 precisa que la aplicación y vigilancia de ese ordenamiento corresponde a las autoridades en materia de infraestructura física educativa de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, y de acuerdo con el artículo 10, las autoridades establecerán acciones para atender a los grupos y regiones con mayor rezago educativo, según parámetros de las entidades federativas y nacionales, mediante la creación de programas compensatorios tendentes a ampliar la cobertura y calidad de la infraestructura física educativa, lo cual incluye al FAM Infraestructura Educativa.

Además, el Reglamento de la LGIFE tienen como principal objetivo regular las condiciones bajo las cuales se implementarán los programas y fondos destinados a la atención de las necesidades en materia de infraestructura y equipamiento para las escuelas.

Para garantizar el pleno cumplimiento del derecho de educación de calidad, el cual incluye una adecuada infraestructura educativa, y desarrollar formas de coordinación institucional entre los diferentes órdenes de gobierno que permitan focalizar esfuerzos y responder con eficacia a los problemas de las entidades, el gobierno federal transfiere aportaciones federales a las haciendas públicas de los Estados y en su caso, de los Municipios, de acuerdo con los artículos 25, fracción V, 39, 40 y 41 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos. Para ello, los recursos de las aportaciones federales se reparten en ocho fondos distintos, cada uno con objetivos propios.

El FAM Infraestructura Educativa representa el 54% del total de las aportaciones para dicho Fondo, que se destinan a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior, en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel.

El objetivo del FAM Infraestructura Educativa Básica, según la MIR, es: “Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante el fortalecimiento

de la infraestructura física de las escuelas de tipo básico”. El objetivo de la MIR de FAM Infraestructura Educativa para media superior y superior es: “Contribuir a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México mediante el fortalecimiento de la infraestructura educativa”.

El Índice de Carencias por Escuela (ICE), elaborado por la SEP, mide y expresa numéricamente la intensidad de las carencias básicas en los servicios, la infraestructura y el mobiliario básico en una escuela, con base en los resultados de levantamientos objetivos en materia de infraestructura educativa. Dicho índice se compone de las siguientes variables:

- Tipo de construcción del inmueble.
- Material del inmueble.
- Disponibilidad de agua.
- Disponibilidad de baño, letrina u hoyo negro.
- Mobiliario básico de aula.

Un último punto referente a la distribución del FAM es que no existe una justificación de por qué no opera como dos fondos distintos, ya que los objetivos y las dependencias coordinadoras de cada subfondo son distintas. Esto dificulta su análisis y evaluación y reduce la transparencia en el uso de los recursos (Coneval, 2011, p. 57).

3.2.2 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para su consumo personal, así como a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) considera como parte de los instrumentos de desarrollo integral de la población, la implementación de una Política Nacional de Desarrollo Social, la cual tendrá como objetivos:

- i. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- ii. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- iii. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- iv. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Para la ejecución de tales objetivos la LGDS contempla el componente de infraestructura social básica; además, establece como prioritario y de interés público los programas de vivienda, y los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, mencionados en el artículo 19, fracciones VII y IX.

La política está encaminada a promover el desarrollo social de las zonas con mayor marginación en el país, que permitirán mejorar y crear oportunidades de superación e igualdad regional, aunado a las mejoras de desarrollo de infraestructura física social. Dicha Política se implementará en las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP), las cuales de conformidad con el artículo 29 del ordenamiento antes señalado, son las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. Asimismo, el artículo 31 indica que las ZAP deberán atenderse para desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos.

Entre ellos, se encuentran las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, que se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel

de rezago social conforme a lo previsto en la LGDS, y en las zonas de atención prioritaria. Los recursos del Fondo se destinarán a los siguientes rubros:

- i. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- ii. Fondo de Infraestructura Social para las Entidades: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

De tal manera que, el FAIS tiene por objetivo, a nivel Fin, en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) 2017, el de “contribuir a construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social mediante la inversión en infraestructura social básica en beneficio de las localidades con muy alto o alto grado de rezago social, las ZAP y las personas en pobreza extrema. Por su parte, el propósito del Fondo es que “las localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y las Zonas de Atención Prioritaria reciben inversión en proyectos de servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda, urbanización, educación, salud, infraestructura productiva y asistencia social”.

3.3 Análisis situacional de la problemática asociada con los Fondos

La distribución poblacional en un determinado territorio responde a diversas circunstancias, entre las que se encuentran, históricas, geográficas, económicas, culturales y de identificación étnica. Como bien explica Rodríguez (2019, p. 115), diversos factores han hecho que “México de principios del siglo XXI se [haya]

conformado un patrón de concentración policéntrica”, caracterizado por un proceso de urbanización y desarrollo regional desigual, lo cual conlleva, a su vez, condiciones de precariedad, pobreza y rezago social; que no se han logrado revertir derivado del escaso desarrollo económico de México, o de malas políticas de redistribución de recursos.

De esta manera, es pertinente identificar en un territorio particular, la evolución histórica de la desigualdad social, o de las diversas variables que connotan carencias sociales. De acuerdo con la Medición de la Pobreza Municipal de Coneval, entre 2010 y 2015, en México hubo más municipios en los que disminuyó el porcentaje de población en situación de pobreza⁶ que en los que aumentó. No obstante, en las cifras no se identifican de manera puntual los factores atribuibles a la disminución de la población con dichas condiciones.

En el caso particular de Jalisco,⁷ es visible que en el periodo del que se tienen cifras sobre la medición de la pobreza a nivel municipal (2010-2020), existen fluctuaciones particulares en varios municipios para 2015, pero con una tendencia a la disminución en términos de porcentaje de población en situación de pobreza en la última medición. El promedio a nivel estatal de población en situación de pobreza pasó del 51.2% en 2010 a 40.7% en 2020. Mientras que hubo una disminución de 3.6% de 2010 a 2015.

Sin embargo, en las tres mediciones realizadas por Coneval (2021c, p. 18), Guadalajara y Zapopan están dentro de los 15 municipios a nivel nacional con mayor número de personas en esa situación, derivado de densidad poblacional. De los 125 municipios que componen Jalisco, solamente 8 tienen en promedio más de 65.7% de personas en situación de pobreza en su territorio. Situación no menor

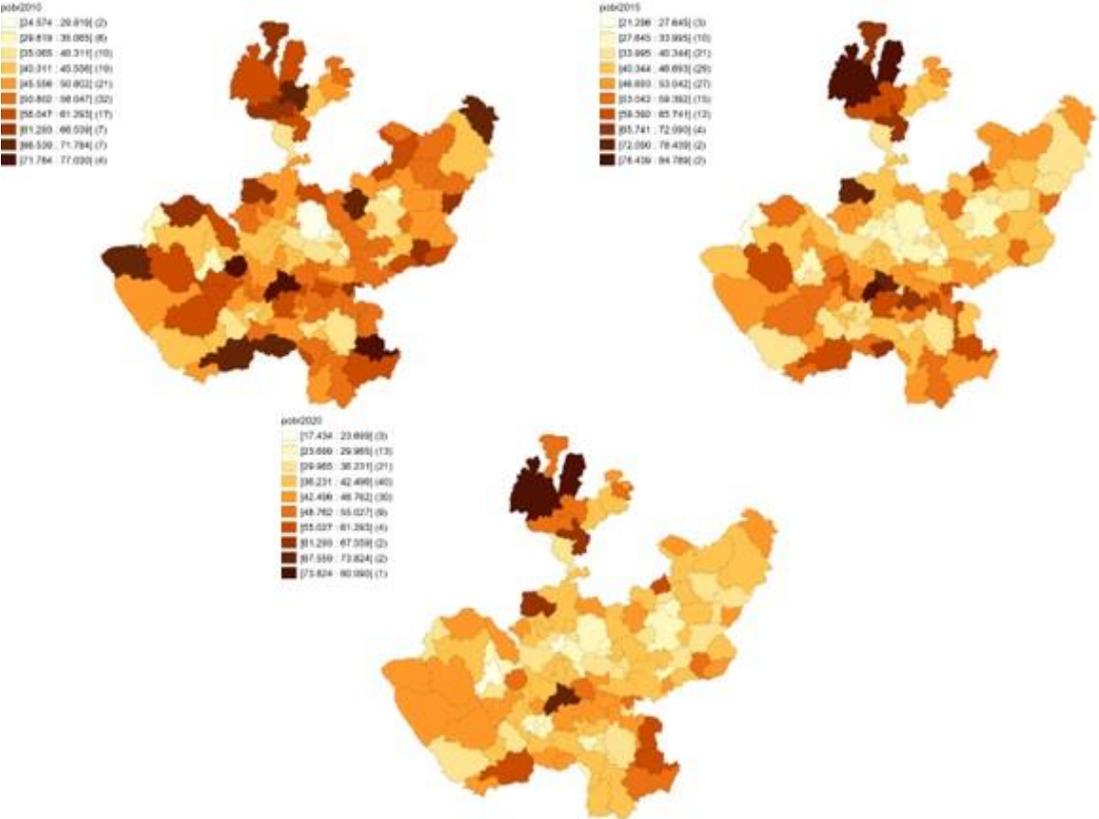
⁶ De acuerdo con Coneval (Coneval, 2022) “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y si su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”

⁷ Situado en el occidente central de México, Jalisco, con sus 125 municipios, es la tercera entidad federativa con mayor número de habitantes de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2020 de INEGI. Con una población total de 8’348,151 personas. El 51.2% de los habitantes del estado residen en Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tlajomulco (IIEG, 2020).

puesto que en décadas previas la pobreza era una problemática del entorno rural, pero en la década de los noventa se tornó un problema en el medio urbano (Rodríguez Hernández, 2019, p. 118).

Mientras que la población en pobreza extrema a nivel municipal ha disminuido en términos generales, pero a un menor ritmo, como lo muestran los datos, al pasar de un 10.2% en 2010 a 5.6% en 2020. Jalisco, junto con Sonora y Chihuahua son las entidades federativas con mayor número de municipios en donde menos de 10% de su población total se encontraba en situación de pobreza extrema (Coneval, 2021c, p. 25). La pobreza extrema, tanto a nivel nacional como en el caso de Jalisco, tiende a acentuarse en regiones altas y de baja accesibilidad, la mayoría de las regiones indígenas, como se muestra en la zona norte de Jalisco, y que son los municipios que colindan con Zacatecas y Nayarit.

Mapa 1. Porcentaje de población en pobreza 2010, 2015 y 2020.



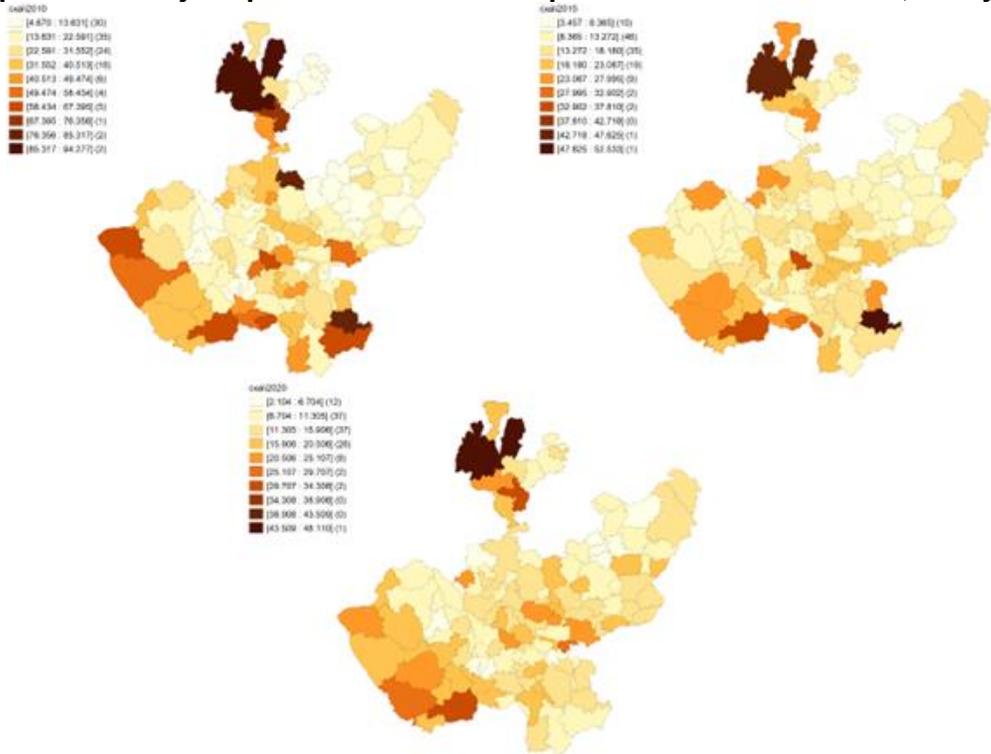
Fuente: Coneval, Medición de la pobreza municipal 2010, 2015 y 2020. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>

Tomando en cuenta datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG) en 2008 había cerca de 1.2 millones de personas con grado de

inseguridad alimentaria moderado o severo en la entidad, de los 23 millones que había en ese entonces en el país; y cerca de 0.6 millones de personas que manifestaron haberse quedado sin comida (IIEG, 2011, p. 180).

En el caso de la carencia por acceso a la alimentación en el periodo 2010-2020, existe una clara tendencia a la baja a nivel municipal. Pasando de un promedio de 26.1% de población en dicha situación, a un 15.7% en 2015, para terminar en 2020 en 13.7%. En concordancia con los promedios a nivel nacional, dicha carencia social ha presentado mayor disminución en el número de municipios con esta condición.

Mapa 2. Porcentaje de población con carencia por acceso alimentaria 2010, 2015 y 2020



Fuente: Coneval, Medición de la pobreza municipal 2010, 2015 y 2020. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>

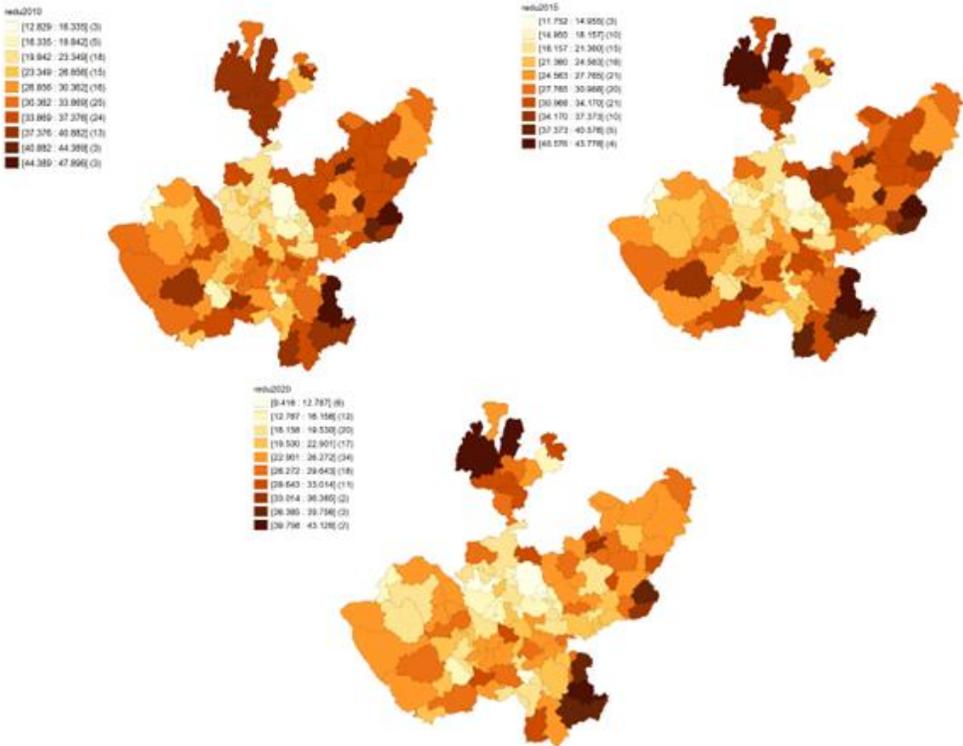
Para 2020, según los datos de la medición, de los 125 municipios de Jalisco 38 municipios se encuentran con por debajo de 10% de la población con carencia alimentaria, y que se encuentran en la zona centro y este del municipio. Mientras que 5 municipios San Cristóbal de la Barranca (71.7), Santa María del Oro (70.5), Bolaños (67.3), Jilotlán de los Dolores (54.4) y Zapotitlán de Vadillo (52.1),

disminuyeron en más de 50% su población con dicha carencia. A manera de contraste, parece existir una correlación positiva entre los municipios con mayor carencia alimentaria y los municipios con mayor pobreza.

La problemática asociada (en términos proxy) con la atención del FAM infraestructura educativa, rezago educativo, muestra grandes desafíos para su atención, no ha sido tan marcada su disminución y parece estar más dispersa entre los municipios entre el 2010 y 2015, en comparación con los indicadores antes expuestos. Con una clara acentuación en los municipios del norte, sur y este.

En promedio, existía un porcentaje del 30.4% de personas con rezago educativo en 2010, 27.3% en 2015 y 23.2% su última medición en 2020. De acuerdo con la apreciación de los mapas de calor sobre esta problemática, existe un menor rezago educativo en la región centro de Jalisco y que corresponde al Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).

Mapa 3. Porcentaje de población con rezago educativo 2010, 2015 y 2020



Fuente: Coneval, Medición de la pobreza municipal 2010, 2015 y 2020. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>

De acuerdo con el IIEG (2020, p. 10), en 2020 el 98.0% de la población del AMG de 15 años y más se encontraba alfabetizada, un 98.1% de los hombres y 97.8% de las mujeres. La población del municipio de Zapopan cuenta en promedio con 11.5 años de escolaridad. En contraparte, el municipio de Mezquitic presenta un retroceso en la atención del rezago educativo, al incrementar dicha problemática en 3.9%, es decir, de 39.2 en el año 2010 a 43.1 en 2020. En este sentido, solamente 25 municipios han logrado revertir la problemática por arriba de diez puntos porcentuales en promedio. Entre ellos Zapotlanejo, que en 2010 reportaba un promedio de 6.6 años de escolaridad en su población.

El indicador sobre la carencia a los servicios básicos en la vivienda, representa un componente fundamental para el bienestar de las personas, debido a que se refiere a la infraestructura pública provista por diferentes niveles de gobierno y que también responde a derechos humanos fundamentales como es el caso del suministro del agua, drenaje, sanitario y energía eléctrica; considerados como indispensables para el funcionamiento de una vivienda.

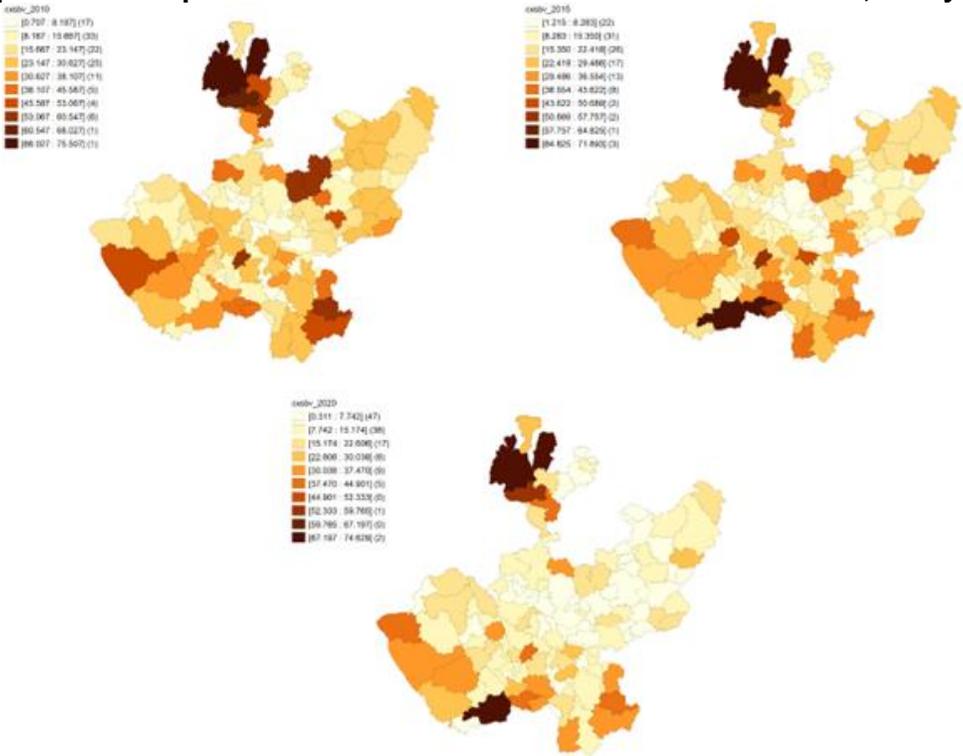
De esta manera, se habla de carencia en los servicios básicos en la vivienda cuando: a) El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante; b) No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; c) No disponen de energía eléctrica, o d) El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea (IIEG, 2011, p. 177). Según el mismo informe del IIEG, en 1990 en Jalisco existían alrededor de un 12% de viviendas sin drenaje ni servicio sanitario, casi veinte años después se redujo a 1.3% en 2008.⁸

Respecto de las mediciones de la pobreza municipal, se destaca que 22.5% de personas en la entidad carencian de los servicios en 2010, y para el 2020 solamente 14.6%. Los municipios que presentan menores porcentajes de personas con dicha carencia son: Guadalajara (0.3%), Tepatitlán de Morelos (1.8%),

⁸ La entidad jalisciense contaba con 2,332,218 viviendas particulares habitadas en 2020, de las cuales el 44.5% se encontraban en Zapopan, Guadalajara y Tlajomulco Durante el período 2015-2020 la cantidad de viviendas presentó un incremento del 13.2%.

Teuchitlán (1.6%), Tlajomulco de Zúñiga (0.55) y Tlaquepaque (1.7%), es decir, municipios en su mayoría urbanos. Mientras que los municipios de Bolaños (55.8%), Cuautitlán de García Barragán (70.7%) y Mezquitic (74.6%) tienen los mayores índices de carencia de los servicios básicos en la vivienda, de acuerdo con Coneval.

Mapa 4. Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda 2010, 2015 y 2020



Fuente: Coneval, Medición de la pobreza municipal 2010, 2015 y 2020. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>

Como se puede apreciar en los mapas de calor del indicador referido, los municipios del norte de Jalisco son los que presentan los mayores porcentajes de esta carencia, y mantienen un correlación positiva con el indicador de pobreza, rezago educativo y carencia alimentaria.

3.3.1 Distribución de recursos del Ramo 33 en Jalisco: FAM y FAIS

Los recursos federales transferidos vía Ramo 33, etiquetados para el desarrollo social, se establecen anualmente en el “ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal, de los recursos correspondientes a los

Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” donde se indican las fechas mensuales de pago por cada uno de los fondos. No obstante, se debe recurrir a diversas fuentes de información para contrastar lo aprobado contra lo ejercido y/o devengado.

De esta manera, de acuerdo con el Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional-programática de la cuenta pública de la Secretaría de Hacienda y Cuenta Pública (SHCP), la asignación y recursos ejercidos por el Ramo General 33 representó cerca del 16% del total de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación en el periodo 2014-2020.

Cuadro 7. Distribución del Ramo 33 en el periodo 2014-2020

Año	Estado analítico del PEF (gasto programable)	Ramo 33	Ramo 33 respecto del PEF
2014	3,424,773,731,345	562,405,636,118	16.4%
2015	3,760,422,045,955	607,551,452,519	16.2%
2016	4,222,048,705,897	631,340,301,412	15.0%
2017	4,170,159,048,380	661,656,315,914	15.9%
2018	4,410,840,557,079	695,710,544,789	15.8%
2019	4,553,228,486,041	742,657,133,768	16.3%
2020	4,717,105,450,980	769,156,843,407	16.3%

Fuente: SHCP, Cuenta pública 2014-2020. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

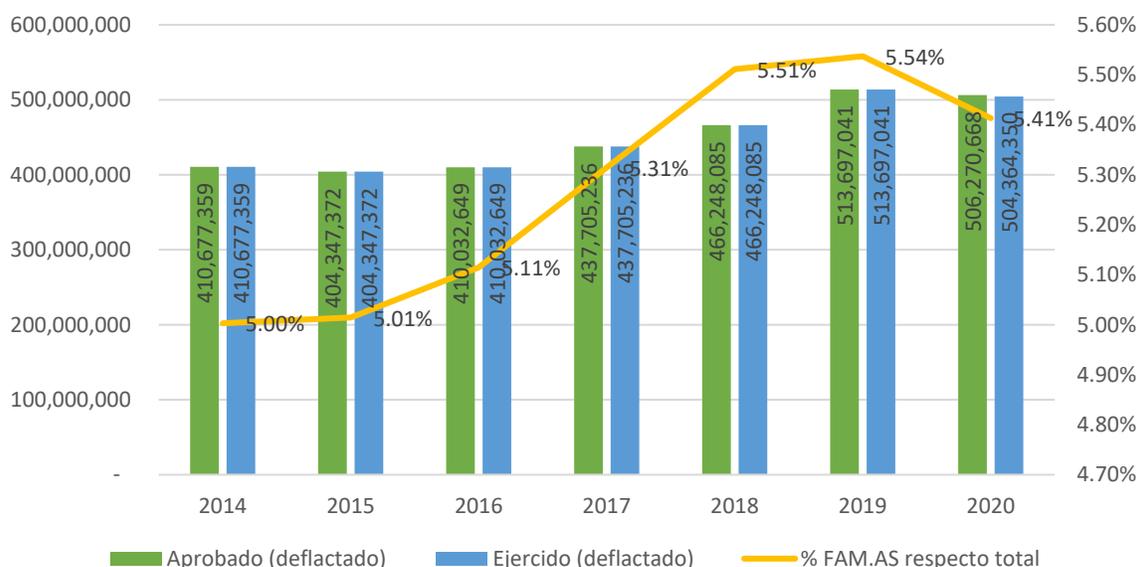
En términos comparativos, los recursos ejercidos por el Ramo 33 en el año 2015 representaron cerca de 5.4 veces más que los ejercidos por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 2 veces el presupuesto de la Secretaría de Educación Pública (Sep) y 17.2 veces más que el presupuesto de todos los organismos autónomos. Según Coneval, el presupuesto ejecutado por los cinco fondos sociales en 2019 representó casi el 60% del presupuesto ejecutado por los programas y acciones sociales (Coneval, s/f-b, p. 6). Con lo cual queda asentada la importancia que tiene el Ramo 33 para contribuir al desarrollo social, sobre todo por la cuestión de coordinación con las entidades federativas y municipios.

Respecto de la estructura porcentual del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) en su vertiente de asistencia social, se destaca que del total de los recursos del Ramo 33, solamente se destinó el 1.43% en 2015 y 1.65% en 2019 y 2020, la

cifra más baja y alta en periodo analizado. Entonces el porcentaje de asignación a dicho fondo tuvo incrementos y decrementos marginales en el periodo.

Cuadro 8. Distribución porcentual del FAM Asistencia Social en Jalisco 2014-2020

Año	FAM Asistencia social	FAM A.S respecto total Ramo 33	FAM A.S (Jalisco)	Estructura porcentual
2014	8,573,144,540	1.52%	428,910,280	5.00%
2015	8,660,490,908	1.43%	434,271,808	5.01%
2016	9,092,256,174	1.44%	465,062,234	5.11%
2017	9,967,972,842	1.51%	529,773,841	5.31%
2018	10,745,757,451	1.54%	592,234,116	5.51%
2019	12,271,235,923	1.65%	679,485,580	5.54%
2020	12,682,137,245	1.65%	686,532,676	5.41%



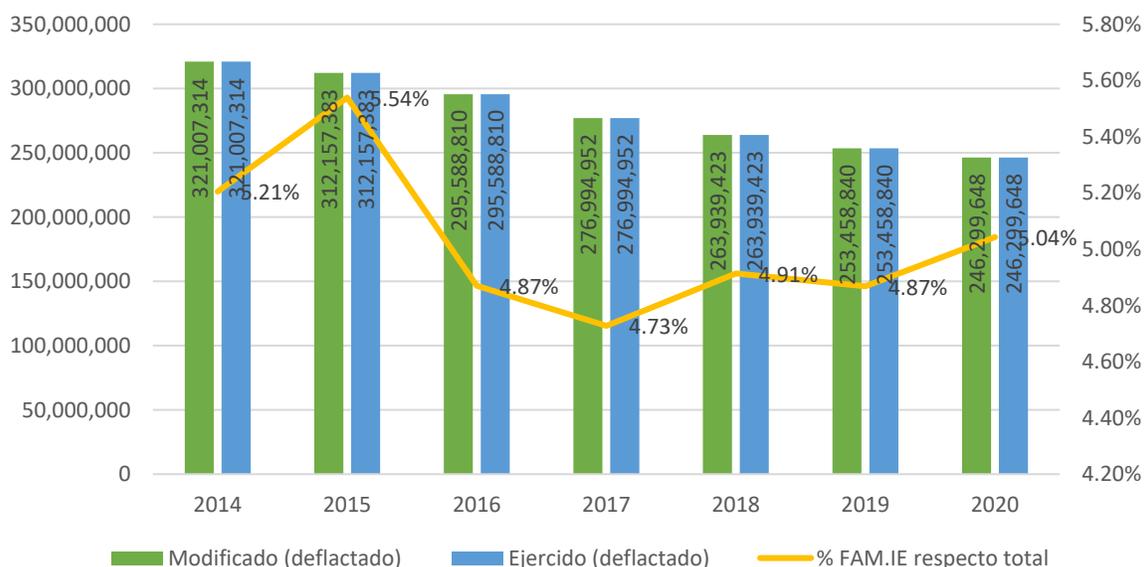
Fuente: SHCP, Cuenta pública 2014-2020. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

Con relación a los recursos canalizados al estado de Jalisco, aquellos recursos que dentro de la vertiente de asistencia social del FAM, tuvieron un incremento inercial, tanto en el monto aprobado como en el ejercido, teniendo como punto más alto el 2019 con 5.54% de los recursos. Mientras que para el año 2020, se pierde la inercia positiva y se generó un ligero cambio a la baja, para colocarse en 5.41% de los recursos totales. Las cifras identificadas y los porcentajes de la anterior gráfica, se proporcionan los montos aprobados y ejercidos deflactados.

En el caso de la vertiente de infraestructura educativa del FAM, se asignó entre el 1.07% de los recursos en 2015, cifra más baja, y 1.24% en 2019 y 2020, que representó la cifra más alta en el periodo.

Cuadro 9. Distribución porcentual del FAM Infraestructura Educativa en Jalisco 2014-2020

Año	FAM I.E	FAM I.E respecto total Ramo 33	FAM I.E (Jalisco)	Estructura porcentual
2014	6,441,040,768	1.15%	335,259,137	5.21%
2015	6,506,664,474	1.07%	360,427,887	5.54%
2016	6,831,051,596	1.08%	332,658,792	4.87%
2017	7,471,190,133	1.13%	353,201,193	4.73%
2018	8,126,634,922	1.17%	399,314,196	4.91%
2019	9,175,524,493	1.24%	446,689,180	4.87%
2020	9,511,436,720	1.24%	479,657,438	5.04%



Fuente: SHCP, Cuenta pública 2014-2020. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

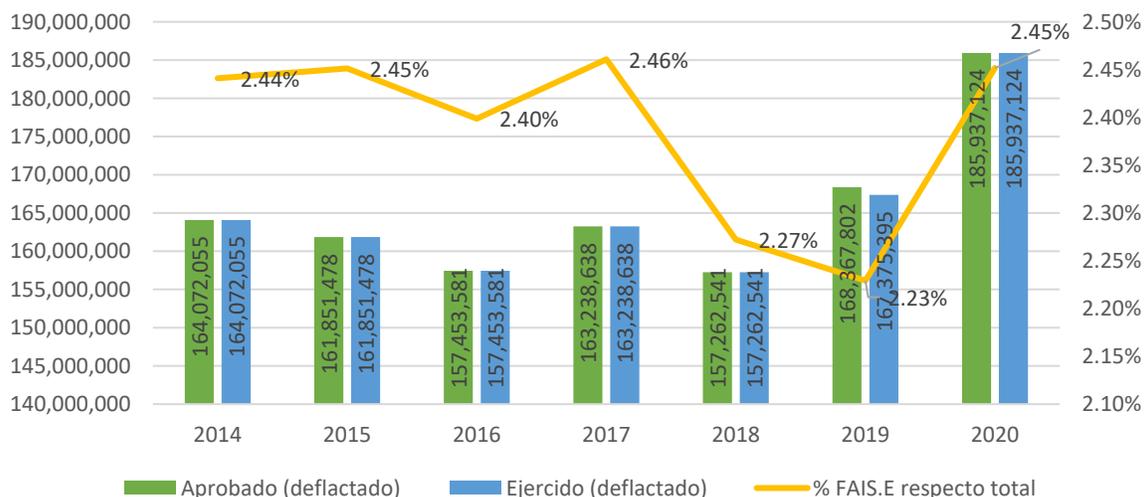
Tomando como ejemplo 2015, año en que se asignaron 6 mil 506 millones de pesos al fondo para su distribución en las 32 entidades, solamente le correspondió 5.54% al estado de Jalisco, es decir, 360.4 millones de pesos. Por otra parte, para 2020 se destinó 5.04% de los recursos. Disminución que contrasta con el incremento que tuvo dicha vertiente con respecto del total de recursos del Ramo 33. A comparación con la anterior vertiente, ésta presenta una disminución pronunciada de 2015 a 2017, que pasó de 5.54% a 4.73% de los recursos asignados a Jalisco; para recuperarse un poco en 2018 y 2019, y aumentar hasta 5.04% en 2020.

Referente a los recursos ejercidos por el FAIS, para la dotación de obras de infraestructura pública, se observa que en 2014 de los 562 mil millones de pesos contemplados de manera global para el Ramo 33, solamente se destinaron 1.25% de dichos recursos al FAIS, es decir, 7 mil millones de pesos. En 2019 y 2020, se destinó el 1.34% de los recursos, la cifra más alta en el periodo (10 mil millones de pesos).

En cuestión del porcentaje de recursos del FAIS entregados el estado de Jalisco, se aprecian dos temas: este fondo es, en comparación con los otros dos, al que se le asignan menores recursos derivado de su estructura porcentual; y, presenta según la línea de porcentaje fluctuaciones más pronunciadas respecto de 2017 a 2020. No obstante, solamente es una disminución de 2017 a 2019, de 0.23% y de 2019 a 2020, su aumento fue de 0.22%. Lo que significa que para 2020, año en que se dispusieron de mayores recursos, se obtuvieron 185.9 millones de pesos por esta vía.

Cuadro 10. Distribución porcentual del FAIS Infraestructura Social en Jalisco 2014-2020

Año	FAIS	FAIS respecto total Ramo 33	FAIS (Jalisco)	% FAIS (jalisco)
2014	7,019,886,006	1.25%	171,356,393	2.44%
2015	7,091,407,201	1.17%	173,829,580	2.45%
2016	7,444,946,435	1.18%	178,585,081	2.40%
2017	8,028,947,175	1.21%	197,574,882	2.46%
2018	8,791,577,284	1.26%	199,756,835	2.27%
2019	9,931,500,096	1.34%	221,393,464	2.23%
2020	10,322,922,469	1.34%	253,094,636	2.45%



Fuente: SHCP, Cuenta pública 2014-2020. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

Capítulo 4.- La evaluación como instrumento de cambio: cómo y que factores influyen en la utilización de la evaluación en la mejora del desempeño: el caso del FAM y FAIS en Jalisco en el periodo 2015-2021

El presente capítulo pretende analizar el nivel de utilización de las evaluaciones del FAM y FAIS del Ramo 33 en Jalisco en el periodo 2015-2021, para verificar el grado de mejora en el desempeño de dichos fondos y de los programas que manejan estos recursos; en un primer momento, mediante la revisión documental contenida en el portal Evalúa Jalisco. Dicho proceso de revisión comienza con la planeación, diseño y realización de las evaluaciones, una vez concluidas éstas inician un proceso de postura institucional, aceptación de recomendaciones, consolidación de agendas de mejora y el seguimiento de cumplimiento de cada uno de los compromisos.

En un segundo momento, se pretende explorar mediante entrevistas semiestructuradas a actores relevantes del sistema de monitoreo de Jalisco las categorías y criterios que pudieron favorecer o limitar la utilización de dichas evaluaciones; con ello, se intenta entender, interpretar y profundizar dicho objeto de estudio desde una perspectiva cualitativa y entender la importancia que las personas involucradas le dan a los procesos evaluativos. En todo momento este análisis entiende a la evaluación y el proceso de establecimiento de mejoras en los fondos y programas como un fenómeno técnico, político e institucional, que inherentemente presenta desafíos y dificultades durante su ejecución.

Como introducción a la revisión y análisis de los resultados de la investigación se ofrece en primera instancia la descripción de la metodología utilizada, la exposición y motivos de la selección del caso de estudio y el desarrollo de las unidades de análisis que funcionan como referencia para esta investigación.

4.1 Metodología

La investigación utilizará un enfoque cualitativo, se orientada en la revisión documental de las evaluaciones generadas por Evalúa Jalisco y el proceso subsecuente de seguimiento del Sistema de Agendas de Mejora de las recomendaciones derivadas del FAM y FAIS, para verificar cómo se utiliza la evaluación de dichos Fondos y determinar de acuerdo con los factores (categorías)

presentados en el cuadro del capítulo 1 y variables adicionales identificadas en la literatura, si la utilización de la evaluación corresponde con un tipo instrumental, conceptual o persuasiva (simbólica).

Por cada una de las evaluaciones revisadas, se construyeron fichas que destaca los elementos relevantes como lo son el ID de la evaluación, año evaluado, año de término de la evaluación según el PAE, nombre del programa o fondo, tipo de evaluación, nombre de la evaluación, síntesis de los resultados de la evaluación, hallazgos positivos y negativos, el total de recomendaciones aceptadas por la unidad evaluada, compromisos de mejora aceptados, porcentaje de avance de dichos compromisos y dos campos referentes a la clasificación proporcionado por Evalúa Jalisco del tipo de utilización se da y el otro respecto a que tipo de utilización correspondería según los términos teóricos manejados en el capítulo 1; con el objetivo que aporten evidencia sobre cuáles y cómo influyen en la utilización de la evaluación.

Se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a actores clave en los procesos evaluativos en Jalisco como lo son un exfuncionario público de la Sepaf y de Evalúa Jalisco y una consultora externa (evaluadora) que por su experiencia y función actual contribuyeron a entender de primera mano las impresiones, actitudes, sentimientos respecto de los procesos evaluativos y bagaje sobre cómo influye la utilización. Si bien no pretende ser exhaustivo en la realización de las entrevistas semiestructuradas, sí se tomaron en cuenta elementos de triangulación de datos (de manera horizontal y vertical) para consolidar y dar cuenta de los argumentos presentados a partir de las transcripciones de las entrevistas.

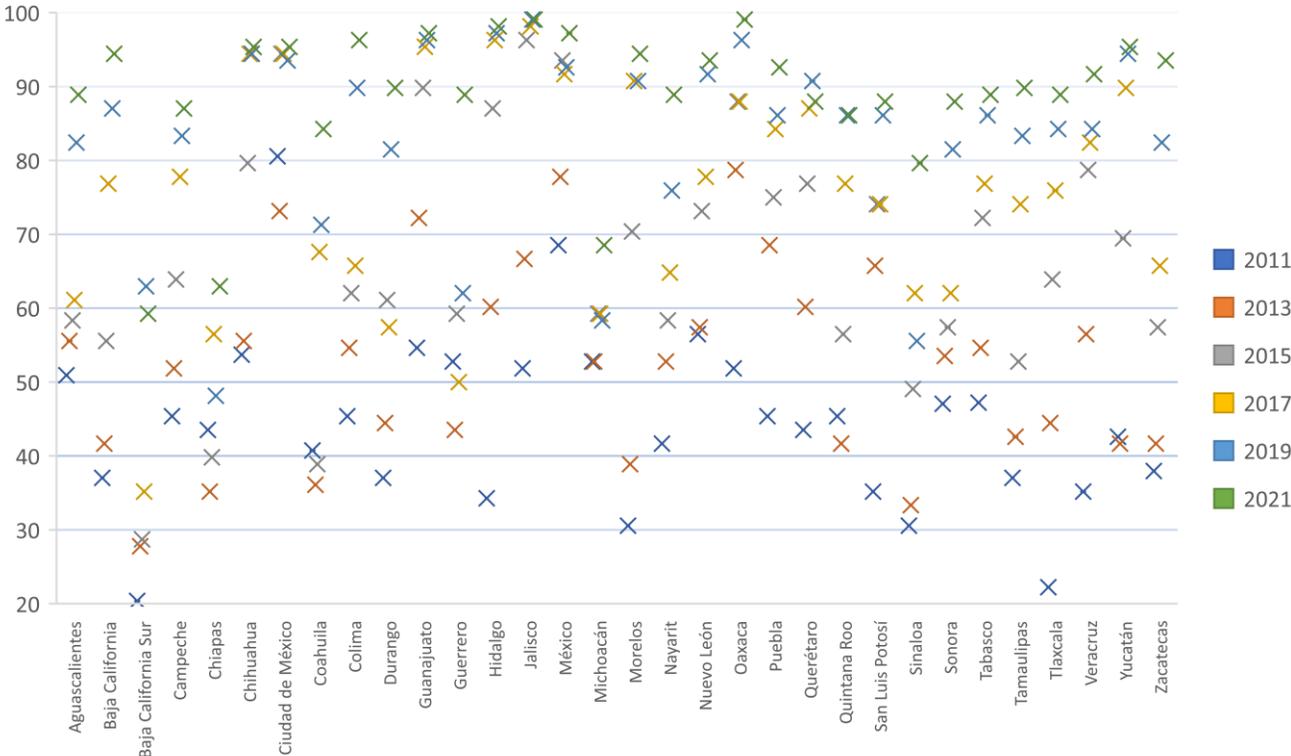
4.2 Selección estudio de caso

De acuerdo con King, Keohane y Verba (2000), el estudio de caso se encuentra limitado y resulta imposible evitar el problema fundamental de la inferencia causal para una investigación de orden social. Sin embargo, representa, a su vez, una oportunidad para examinar a profundidad un pequeño número de observaciones que ofrezcan observaciones equiparables.

La selección de un caso de estudio, de una o varias observaciones, puede hacer legítimo el argumento respecto de hacer importantes aportaciones al resumen de los pormenores históricos o a la inferencia descriptiva. De ahí que, si existen dos observaciones únicas de dos investigaciones diferentes, y son contrastadas a partir de la recolección de datos sistemáticos y equiparables, se pueda obtener una comparación lógica y con ello obtener una inferencia causal válida.

De este modo, derivado de los intereses, se decidió realizar la selección de un caso de estudio, discriminado a las entidades federativas que hayan obtenido el puntaje más alto y de manera sostenida en el periodo que determina la presente investigación y que también hayan obtenido un progreso considerable desde el inicio de la medición que data del 2011, en Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas de CONEVAL.

Gráfico 7. Puntuaciones de las entidades federativas en el Diagnóstico de avance de monitoreo y evaluación 2011-2021



Fuente: Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021 de Coneval.

De acuerdo con la medición en referencia, en 2021 existían 9 entidades con calificación por encima de los 95 puntos (Chihuahua, Ciudad de México, Colima,

Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Oaxaca y Yucatán). Sin embargo, Jalisco es la única entidad que en las últimas cuatro mediciones (2015, 2017, 2019 y 2021) tiene una calificación por encima de los 95 puntos, es decir, 96.3, 98.2, 99.1 y 99.1, respectivamente. Este elemento es sustancia en términos de la sostenibilidad del sistema de evaluación y monitoreo de las entidades.

En relación con el progreso registrado en dicha medición, cabe destacar los casos de Hidalgo, Yucatán, Colima, Jalisco y Oaxaca, que han obtenido un ascenso de 63.9, 52.8, 50.9, 47.2 y 47.2, entre el 2011 y el 2021, respectivamente

Cuadro 11. Entidades con mayor puntuación en el Diagnóstico de avance de monitoreo y evaluación 2011-2021

Entidad federativa	2011	2013	2015	2017	2019	2021	Diferencia 2011-2021
Chihuahua	53.7	55.6	79.6	94.4	94.4	95.4	41.7
Ciudad de México	80.6	73.1	94.4	94.4	93.5	95.4	14.8
Colima	45.4	54.6	62.0	65.7	89.8	96.3	50.9
Guanajuato	54.6	72.2	89.8	95.4	96.3	97.2	42.6
Hidalgo	34.3	60.2	87.0	96.3	97.2	98.1	63.9
Jalisco	51.9	66.7	96.3	98.2	99.1	99.1	47.2
México	68.5	77.8	93.5	91.7	92.6	97.2	28.7
Oaxaca	51.9	78.7	88.0	88.0	96.3	99.1	47.2
Yucatán	42.6	41.7	69.4	89.8	94.4	95.4	52.8

Fuente: elaboración propia con base en Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021 de Coneval.

Tomando en cuenta los criterios para la selección del estudio de caso, resultó idóneo considerar a Jalisco, dado que en las últimas puntuaciones ha mantenido su calificación por encima de los 95 puntos y que desde 2011 ha registrado un avance considerable. Además, es importante apreciar que esta entidad federativa cuenta con normatividad y materia práctica que establece la difusión de información de los programas de desarrollo social, la publicación de las evaluaciones realizadas, seguimiento a los resultados de las evaluaciones, y demás cuestiones de fortalecimiento del sistema.

Como anotación adicional, se tiene que Evalúa Jalisco ha obtenido desde 2014 una serie de reconocimientos por parte de Coneval y organismos internacionales por la consolidación y sostenibilidad de su sistema de evaluación, derivado del reconocimiento normativo y práctico de dicha actividad en la entidad.

No obstante, se pretende verificar en qué nivel de utilización se encuentra el sistema de evaluación respecto de las evaluaciones del Ramo 33, que como ya se abordó en el capítulo 3, son aportaciones para el desarrollo regional que proporciona la federación a las entidades.

Con la selección de Jalisco como estudio de caso y el periodo de tiempo que contempla la investigación, se pretende analizar y verificar la utilización de la evaluación de los recursos federales canalizados a dicha entidad para la mejora de desempeño y determinar su utilización en función de tres categorías y factores retomados de autores y la teoría. Dichas categorías consideran el proceso evaluativo de calidad, disposición organizacional hacia la utilización e involucramiento de actores interesados, como importantes en dicho contexto. En el periodo de análisis no se deja de vislumbrar el cambio organizacional, político y discusiones sobre la agenda de la evaluación en la entidad.

4.2.1 Unidades de análisis

Dado que la investigación se centra en la utilización de las evaluaciones realizadas a los fondos del Ramo 33, canalizados al estado de Jalisco en el periodo 2015-2021, es posible delimitar el rango de las unidades de análisis a estos elementos. Para ello fue necesario visitar la página web del organismo encargado de realizar y dar seguimiento a las evaluaciones de dicho estado (<https://evalua.jalisco.gob.mx/evaluacion/listado-evaluaciones>).

Una vez que se ingresó a dicha plataforma se filtró por Tipo de recurso evaluado (federal), estatus de la evaluación (concluida) y el año (2015-2021). Derivado de los filtros seleccionados, la plataforma dio como resultado un total de 41 evaluaciones de todos los fondos del Ramo 33. Del total de estas evaluaciones, solamente se tomó en cuenta los fondos que enfocan sus recursos al desarrollo social, los cuales son el FAM y FAIS.

Una vez aplicados los filtros correspondientes por cada uno de los años de análisis se obtuvo un total de 17 evaluaciones, lo cual representa un 41% del total de evaluaciones. Adicionalmente, existen otros dos campos que son: a) tipo de

evaluación, y b) dependencia responsable del programa; no obstante, ambos criterios no se tomaron en cuenta debido a que se pretende analizar las evaluaciones del FAM y FAIS independientemente del tipo de evaluación que se haya realizado y la dependencia responsable del fondo o programas que utilizan esos recursos.

Cuadro 12. Unidades de análisis: evaluaciones de los Fondos del Ramo 33 en Jalisco 2015-2021.

No.	Programa o Fondo evaluado	Año	Tipo de evaluación	Estatus
1	Bienestar Alimentario y Desarrollo Comunitario	2015	Específica de Desempeño	Concluida
2	Bienestar de la Niñez y sus Familias	2015	Específica de Desempeño	Concluida
3	Inclusión para el Bienestar de Grupos Vulnerables	2015	Específica de Desempeño	Concluida
4	Programa de Ayuda Alimentaria Directa	2015	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa	Concluida
5	Programa de Nutrición Extraescolar	2015	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa	Concluida
6	Fondo FAIS-SIOP	2016	Específica de Desempeño	Concluida
7	Fondo FAM-DIF	2016	Específica de Desempeño	Concluida
8	Fondo FAM-INFEJAL	2016	Específica de Desempeño	Concluida
9	Fondos de aportaciones federales del Ramo 33: FAIS	2018	Específica de Desempeño	Concluida
10	Fondos de aportaciones federales del Ramo 33: FAM Asistencia Social	2018	Específica de Desempeño	Concluida
11	Fondos de aportaciones federales del Ramo 33: FAM Infraestructura Educativa	2018	Específica de Desempeño	Concluida
12	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) - Asistencia Social	2019	Específica de Desempeño	Concluida
13	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) - Infraestructura Educativa	2019	Específica de Desempeño	Concluida
14	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	2019	Específica de Desempeño	Concluida
15	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS)	2021	Evaluación Sintética de Desempeño	Concluida
16	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social. (FAM-AS).	2021	Evaluación Sintética de Desempeño	Concluida
17	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Infraestructura Educativa. (FAM-IE)	2021	Evaluación Sintética de Desempeño	Concluida

Fuente: elaboración propia con base en información Evalúa Jalisco, disponible en <https://evalua.jalisco.gob.mx/evaluacion/listado-evaluaciones>

Es importante recalcar que las 17 evaluaciones o unidades de análisis debían cumplir con el estatus de concluida, puesto que se pretende analizar la evaluación a partir de su informe de resultados, postura institucional y el proceso de seguimiento y utilización de las recomendaciones para la fijación de aspectos susceptibles de mejora, en el caso de Jalisco se denominan Sistema de Agendas de Mejora.

4.3 La institucionalización del sistema de evaluación de Jalisco

La institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina han tenido un avance considerable, tomando en cuenta su consolidación normativa y práctica. Sin embargo, hasta muy recientemente se comenzó a sistematizar la experiencia de gobiernos subnacionales respecto a este tema. El reconocimiento formal que se le ha dado al monitoreo y evaluación procedió en parte del cambio paradigmático, es decir, de una administración pública enfocada en los procesos hacia un estadio enfocado en los resultados. No obstante, para Olmeda, existe evidencia que el gobierno federal en México asumió el papel promotor y estableció condiciones para que las entidades siguieran ese “patrón desde arriba” (Olmeda, 2017).

En México, además de los ajustes normativos en materia presupuestal, políticas de transparencia, rendición de cuentas y la demanda de efectividad gubernamental mediante diversos mecanismos, Coneval ha tenido un rol determinante en la experiencia, promoción, difusión y capacitación de la práctica evaluativa, así como de algunas otras instituciones, que fomentaron una serie de cambios normativos e institucionales en cascada hacia los gobiernos subnacionales.

De acuerdo con Coneval, la consolidación institucional de los sistemas de monitoreo y evaluación subnacional depende de cinco factores que favorecen o restringen su plena y eficaz implementación: a) marco normativo, b) arreglo institucional, c) entorno político y social, d) capacidades institucionales y e) la vinculación con otros actores (Coneval, s/f-d, p. 5). Sin embargo, desde nuestra

interpretación, todavía queda pendiente enfocarse en el grado de utilización de la evaluación de los programas sociales implementados con recursos propios o transferidos desde la federación.

Aun cuando el reconocimiento e importancia del monitoreo y la evaluación en los gobiernos subnacionales es explícito, no cabe duda de que el proceso es no lineal, irregular y con rezagos, como queda identificado en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Por esta razón, el análisis del desarrollo de estos sistemas debe comenzar por una descripción de las acciones emprendidas, así como los obstáculos y avances obtenidos.

En particular, el estudio de caso del sistema de evaluación del gobierno de Jalisco, llevado a cabo por Evalúa Jalisco, pretende analizar el grado de utilización de las evaluaciones de los fondos FAM y FAIS del Ramo 33, caracterizado como gasto federalizado con etiquetas de desarrollo social; considerando que Evalúa Jalisco ha sido reconocido por instituciones nacionales e internacionales como una práctica exitosa a nivel subnacional de fomento de la cultura de la evaluación.

4.3.1 Antecedentes del sistema de evaluación de Jalisco

La cultura de la evaluación en Jalisco tiene sus cimientos contemporáneos en 1997 con la creación del Sistema Integral de Información Financiera que tuvo como objetivo dar seguimiento al ejercicio del presupuesto local, para conocer cómo, cuándo, dónde y en qué se ejerce el recurso público (Portilla Tinajero, 2021, p. 171). Esta primera aproximación se dio con énfasis en verificación del gasto de acuerdo con los procedimientos de fiscalización de los recursos públicos.

Posteriormente, y acorde de los ajustes normativos a nivel nacional relacionados con la evaluación en el contexto de la política social, en 2005, se promulga en el estado de Jalisco la Ley de Desarrollo Social (LDS), su Reglamento y Ley de Transparencia e Información Pública (LTIP) que, entre otras cosas, determinó la creación del Consejo Estatal de Desarrollo Social como el encargado de evaluar la política de desarrollo social y el funcionamiento del Sistema Estatal de

Desarrollo Social; sin embargo, no se especificó si estaba dotado de autonomía técnica y de gestión (Coneval, 2012, p. 148).

Dentro de los elementos más importantes de la LDS que estaban en ese momento y que son importantes de mencionar para la presente investigación son: “la realización de la evaluación anual de la política estatal de desarrollo social y del funcionamiento. Sin embargo, no se detectó el objetivo de la evaluación ni el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones [...], por lo que su uso para la mejora de la política social no [fue] vinculante” (Coneval, 2012, p. 148).

Con el inicio de la administración 2007-2013, se da un proceso de afianzamiento en las áreas de planeación, monitoreo y evaluación con un enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo. Siendo el 2007 un año trascendental, en el marco de la modificación a la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios, se determinó la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación, tableros de indicadores de desarrollo y, por último, se mandataban algunas evaluaciones de política pública.

La Secretaría de Planeación además asumió las facultades del Comité de Planeación para el Desarrollo (Coplade) y desarrolló los trabajos de planeación, presupuestación, evaluación del desempeño e impactos de los programas y acciones que derivaban del sistema estatal, para compatibilizar los esfuerzos entre los tres niveles de gobierno (Coneval, 2012, p. 150).

De manera específica, se crearon unidades administrativas y atribuciones relacionadas con el monitoreo y evaluación, que según la ley, estarían a cargo de una Unidad de Evaluación, que recaía en ese entonces sobre la Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, dentro de la Secretaría de Planeación (Balleescá, 2015, p. 21).

Martínez Mendoza también considera que aunque los esfuerzos eran incipientes, aislados y esporádicos para consolidar la política y cultura de evaluación en el estado de Jalisco, fue la reforma en materia de planeación, monitoreo y evaluación de 2007, mediante la cual se emprendieron cambios sustanciales

referentes a la generaron indicadores para dar seguimiento al Plan de Desarrollo Estatal (Martínez Mendoza, 2021, p. 172)⁹.

No obstante, según Ballescá (2018, p. 33), en materia de evaluación, se registraron solo un par de evaluaciones independientes para programas de desarrollo social y económico entre 2008 y 2012, concentrando los ejercicios en encuestas de percepción a ciudadanos, y autoevaluación de funcionarios que estimaban la gestión y los resultados.

Unos años más tarde, en 2011, el gobierno de Jalisco adopta el modelo de Presupuesto Basado en Resultados, en cumplimiento a los mandatos federales, e incorpora los denominados Programas Presupuestarios (Pp) como instrumentos programático-presupuestales de la administración pública (Martínez Mendoza, 2021, p. 172).

Para 2012, se llevó a cabo la implementación del Tablero de Proyectos Estatales, conocido como Table, mediante el cual se reportaron 384 proyectos de los programas operativos anuales, con cerca de 1,200 componentes e indicadores, lo que da cuenta de un proceso sistematización de información y coordinación entre instancias. Mientras que el Sistema de Información de Proyectos de Inversión Pública (SIPROIPE) tuvo como objetivo difundir información pública sobre los proyectos de obra pública estatal que se realizan en todos los municipios de Jalisco (Ballescá, 2013, p. 142) y que algunas veces incluyen recursos federales transferidos del FAIS.

4.3.2 Práctica de la evaluación y estructura organizacional Evalúa Jalisco

Con el inicio de la administración estatal 2013-2018,¹⁰ se fusionaron tres secretarías para conformar la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf). A partir de la reestructuración de la Secretaría en 2013, la Unidad de Evaluación quedó

⁹ De acuerdo con Coneval el Sistema Estatal de Desarrollo Social no determinó procesos de planeación evaluativa, ni tampoco se detectó el mandato de contar con indicadores de resultados y gestión para los programas de desarrollo social.

¹⁰ El 1 de marzo del 2013, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (PRI) asume el cargo de gobernador del estado de Jalisco, después tres periodos con gobernadores de bandera política panista

a cargo de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación perteneciente a la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (Subseplan).

De acuerdo con el Reglamento interno de la Sepaf, la Subseplan estaría encargada de dirigir y coordinar el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado y las estrategias de monitoreo y evaluación de resultados en el Desarrollo del Estado; para tal fin dispondría de tres Direcciones generales: Dirección General de Monitoreo y Evaluación; Dirección General de Planeación y la Dirección General de Inversión Pública. Con dicho Reglamento se reconocía explícitamente la importancia de contar con una instancia enfocada y responsable de realizar o coordinar las evaluaciones de los programas de desarrollo social. El reglamento establece los mecanismos de vinculación para que el área responsable pueda colaborar con otras que tengan atribuciones de monitoreo y/o evaluación (Coneval, 2015a, p. 163)

De esta manera se configuró por normativa a la Subseplan y la Dirección General de Monitoreo y Evaluación, como las instancias encargadas de la rectoría de la política de evaluación del gobierno del estado de Jalisco. De esta manera, su instauración hizo posible, en un primer momento realizar ejercicios modestos de evaluación (algunas veces de manera interna) para después pasar a un modelo de red, que involucró a titulares de las Unidades Internas de Evaluación de 47 dependencias y organismos públicos descentralizados (Ballezá, 2018, p. 30).

En gran medida el diseño que a partir de 2013 se configuró respecto de las tareas de monitoreo y evaluación en el gobierno del estado de Jalisco surgió de un diagnóstico realizado en 2013 que mostró cuatro problemas asociados:

“1) alta fragmentación de intervenciones gubernamentales del poder ejecutivo local con limitada información pública; 2) incipientes y aislados ejercicios de evaluación de políticas públicas previos y sin consecuencias ni seguimiento, ni difusión pública; 3) ausencia de un marco normativo para la realización de prácticas evaluativas de manera sistemática y, 4) limitadas capacidades técnicas y

especializadas entre el funcionariado para realizar, dirigir y supervisar investigaciones evaluativas contratadas” (Ballescá, 2018, p. 36).

Para 2013, también en el plano normativo, según la medición de Coneval, se elaboraron los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, los cuales señalan que se debe contar con indicadores de resultados y de gestión, y especifican las características que deben tener las fichas técnicas de los indicadores. Mientras que, en la práctica evaluativa en el mismo año, se realizaron 22 evaluaciones internas a programas estatales y dos informes correspondientes a la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan General del Ejecutivo. (Coneval, 2013, pp. 221–224). Con este preámbulo, desarrollado en el primer año de gobierno, se encontró evidencia de un plan de seguimiento a dichas evaluaciones, pero sin un carácter oficial.

Para mayo de 2013, a través de un decreto publicado en el Periódico oficial del estado de Jalisco, se crea el Comité Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas (Comité EVALÚA Jalisco)¹¹ que dispondría de funciones de un órgano auxiliar¹² orientado en la estrategia de monitoreo y evaluación:

- i. Revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo de la Estrategia de Evaluación, así como el objetivo y las metas de las políticas y programas gubernamentales;
- ii. Apoyar en el diseño de criterios y lineamientos para las metodologías de monitoreo y evaluación sobre las políticas y los programas gubernamentales;
- iii. Apoyar en el establecimiento de criterios de calidad de las evaluaciones externas e independientes a aplicar por las entidades públicas del Gobierno del Estado;

¹¹ Para marzo de 2014 el decreto se reformó, lo que permitió su cambio de nombre de Comité a Consejo, y permitió establecer que no substituye a la Sepaf con relación a sus atribuciones, sino que este Consejo solamente emitirá opiniones y recomendaciones en materia de evaluación (García Vázquez & Ángel Lara, 2018, p. 99)

¹² El artículo 75 bis de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios señala que la evaluación está a cargo de una Unidad de Evaluación, que debe garantizar la participación de técnicos, académicos y expertos provenientes de los sectores público, privado y social

- iv. Aprobar el Programa Anual de Evaluación, así como el informe ejecutivo anual y los informes de evaluación de las políticas de desarrollo;
- v. Emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Estatal y sus entidades, sobre las políticas y los programas gubernamentales, con base en los resultados de las evaluaciones e investigaciones disponibles, siendo atribución de las entidades la inclusión para rediseño, orientación y acciones de mejora;
- vi. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación y el monitoreo; y
- vii. Garantizar la transparencia, objetividad y rigor técnico en materia de monitoreo y evaluación.

Evalúa Jalisco se integró de manera colegiada¹³ por representantes de instancias nacionales de evaluación, instancias académicas locales e instancias del gobierno del estado de Jalisco,¹⁴ que mediante recomendaciones y opiniones de sus integrantes orienta los asuntos de monitoreo y evaluación en la entidad, no obstante, no sustituye las atribuciones de la Sepaf o Subseplan en la materia. No obstante, para Ángel Lara (2015, p. 29), aun cuando sus recomendaciones no son vinculantes, muchas sí se llevaron a cabo derivado de la capacidad deliberativa del Consejo.

El inicio de operación de Evalúa Jalisco reflejó el compromiso por orientar las acciones del gobierno hacia su revisión sistemática y de manera imparcial e

¹³ Evalúa Jalisco está integrado por:

- I. El secretario de Planeación, Administración y Finanzas, quien lo Presidirá;
- II. El responsable de dirigir y coordinar el Sistema Estatal de Planeación, de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, quien fungirá como secretario ejecutivo;
- III. El responsable del área de evaluación de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, quien fungirá como secretario técnico;
- IV. El secretario de Desarrollo e Integración Social, o quien esté designe;
- V. Un representante del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; VI. Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- VI. Un representante del Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados;
- VII. Un representante de la Universidad de Guadalajara;
- VIII. Un representante del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente;
- IX. Un representante del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Guadalajara;
- X. Un representante de la Universidad Panamericana;
- XI. Un representante del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; y
- XII. Un representante de El Colegio de Jalisco.

¹⁴ <https://evalua.jalisco.gob.mx/consejo-evalua/consejo-evalua>

independiente del monitoreo y evaluación, mediante competencias técnicas y un entramado institucional y normativo, en ese entonces aún en construcción, y la disposición política para emprender los cimientos de una cultura de monitoreo y evaluación, que reflejara lo avances emprendidos por Coneval a nivel nacional.

Para el caso de Evalúa Jalisco, se solicitó a 39 secretarías y entidades que nombraran a quien fungiría como titular de la Unidad Interna de Evaluación en sus instituciones. Estos titulares fungieron como enlaces y responsables de coordinar al interior de sus organizaciones los ejercicios de evaluación, convirtiéndose en los ejes de comunicación entre las áreas responsables de ejecutar las acciones y estrategias de los programas evaluados con la Unidad de Evaluación central (Ballescá, 2018, p. 36).

Otro de los acontecimientos de vital importancia, tanto para la consolidación del sistema de monitoreo y evaluación, como de la recepción de recomendaciones por parte de Evalúa Jalisco, fue la creación del Fideicomiso denominado Fondo Evalúa Jalisco que según el Comité sería un “esquema que permita contar anualmente con los recursos financieros suficientes para la realización de las evaluaciones, de tal forma que en los Proyectos de Presupuesto de Egresos que se integren y remitan al Congreso del Estado, para el proceso legislativo conducente, se establezcan los presupuestos necesarios para garantizar la realización de las evaluaciones externas que sean determinadas en la priorización de los programas públicos estatales, y que se deban contemplar en los Programas Anuales de Evaluación, tanto para el ejercicio 2015, como posteriores”.

De tal manera, que tanto el sistema como la estrategia de Evalúa Jalisco contarán con los elementos suficientes para generar condiciones de sostenibilidad y afianzar las evaluaciones externas a través de la partida presupuestal para realizar dicha tarea, puesto que se “genera distancia entre el programa a evaluar y quien paga el costo del estudio”¹⁵ (Rosas Arellano & Sánchez Bernal, 2017, p. 207). En

¹⁵ De acuerdo con Rosas y Sánchez (2017, p. 209): “En 2013 se destinaron 494 600 pesos, cifra que ascendió a 2.49 millones de pesos en 2014 y en 2015 disminuyó a 786 300 pesos. En promedio el costo de las evaluaciones pagadas por el gobierno del estado de Jalisco se incrementó, ya que en 2013 se pagaron 164 800 pesos por evaluación, mientras que en 2014 el costo fue de 277 050 pesos; sin embargo, para 2016 el costo promedio de las evaluaciones fue tan sólo de 60 490 pesos”.

estos términos, sería la Dirección General de Monitoreo y Evaluación la encargada de operar el fideicomiso.¹⁶

De acuerdo con la estrategia de Evalúa Jalisco, se contempló 4 componentes que fueron indispensables para la configuración de modelo de monitoreo y evaluación incrustado dentro de una gestión hacia resultados. El primer componente se denominó “Monitoreo de programas públicos” que busca “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” (Dirección General de Monitoreo y Evaluación, 2021).

Entre sus tareas particulares se encuentra el consolidar un inventario de las acciones o programas públicos, para determinar su potencial evaluación, a través de la identificación de su teoría de cambio, capacidades individuales y organizacionales para llevar a cabo la intervención, presupuesto y las características del programa como lo son el problema que busca atender, población objetivo, bien o servicio que proporciona, áreas responsables, requisitos, criterios de selección, indicadores de metas y avance presupuestal, cobertura, monitoreo y si ha tenido ejercicios evaluativos.

La herramienta que sistematizó la información de las acciones y programas que ejecutó el gobierno del estado de Jalisco se denominó Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos de Jalisco (SIMAPP), y que en el periodo 2013-2018 tuvo información con más de 98 variables para cada acción y programa público (149 en 2018) (Ballescá, 2018, p. 45).

El segundo componente se denominó “Mejora de condiciones de evaluación” que surgió de la necesidad de mejorar la calidad y cantidad de información disponible de cada una de las acciones y programas, mediante el desarrollo de

¹⁶ Ballescá (2018, p. 34) describe con puntualidad algunos incidentes que se presentaron con la operación del fideicomiso pues, “la administración y seguimiento del fideicomiso fue, durante su operación, una tensión permanente para los funcionarios responsables de los procesos evaluativos por la alta demanda de actividades contables, normativas y en materia de transparencia que debieron cumplir y que fueron realizadas con el poco personal a cargo de la agenda evaluativa”

mejores Reglas de operación y ayude a estructurar de mejor manera las decisiones a partir del documento normativo del programa. Un segundo punto importante dentro de este componente es la normatividad que oriente en términos técnicos y metodológicos el desarrollo de las evaluaciones, que se logró mediante los Lineamientos generales de monitoreo y evaluación del estado de Jalisco. Mientras que el tercer objetivo del componente es superar los desafíos sobre la capacidad técnica de los funcionarios que conforman tanto la Estrategia Evalúa Jalisco como de las unidades de evaluación de cada una de las dependencias del gobierno de la entidad.

El tercer componente “Desarrollo y coordinación de práctica evaluativa” se entiende a partir de la planeación y necesidades de evaluación contenidas en el Programa Anual de Evaluación (PAE) como instrumento normativo que contiene los programas sujetos a ejercicios evaluativos en el año fiscal; el desarrollo de las evaluaciones proyectadas y realizadas, llevadas a cabo de manera sistemática, coordinada e independiente, que buscan favorecer el desarrollo de evidencia para la mejora de las acciones y programas. Esto conlleva la operación del fideicomiso, como se revisó previamente, para el pago de los ejercicios evaluativos por consultores externos.

Por último, el cuarto componente denominado “Uso de la evidencia” que constituye la estrategia de Evalúa Jalisco, es el Sistema de Agendas de Mejora que a través de una plataforma en línea que permitiera 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”. Dicha plataforma, se presentó públicamente en 2015, con tres objetivos:

- i. Uso de la evidencia encontrada a partir de los hallazgos y conocimiento generados en las evaluaciones;
- ii. Automatización el proceso de recomendación de externos expertos y elaboración de compromisos de mejora de los tomadores de decisiones en las organizaciones públicas evaluadas y,

- iii. Transparencia e información de acceso ciudadano con bases de datos descargables y editables sobre la toma de decisiones y el avance de la implementación de estas (Dirección General de Monitoreo y Evaluación, 2020) .

Una vez que se superó los problemas asociados con la conformación de Evalúa Jalisco (componentes) y de la forma de operar del fideicomiso, en 2015 se publicaron los Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los programas públicos del Gobierno de Jalisco, que establecieron las bases técnicas para la implementación de la estrategia de monitoreo y evaluación; y que instauraron los criterios para la creación de programas nuevos, por ejemplo: elaborar un diagnóstico del problema y especificar la dependencia encargada de operar el programa (Coneval, 2015a, p. 163).

Estos lineamientos representaron una guía para delinear la estrategia, pero en sí mismo fijaron estándares para vislumbrar un mejor diseño de los programas en términos de gestión basada en resultados, pues imponían una estructura para la elaboración de programas nuevos, utilización de metodología (MIR y reglas de operación) e instauración de un Programa Anual de Evaluación.

Adicionalmente, a partir de 2016, el máximo órgano fiscalizador del país acentuó la exigencia de evaluaciones externas a programas de gasto federalizado operados directamente en los estados (entre ellos, el FAM y FAIS) y comenzó procesos de auditoría a los sistemas estatales de evaluación (Ballescá, 2018, p. 32). Ante esta situación, el Comité Evalúa Jalisco, en su sesión del 14 de septiembre de 2015, recomendó que...

“[...] se incorpore un Anexo en el proyecto y posteriormente en el Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2016, en el que se identifiquen a aquellos programas presupuestarios que operan con recursos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33, incluyendo como información mínima la modalidad presupuestaria, la clave y nombre del programa presupuestario, así como el monto asignado para facilitar su identificación ante la

obligatoriedad de evaluación a los mismos contemplada en la Ley General de Contabilidad Gubernamental”.

En diciembre de 2018 terminó de la gestión de Aristóteles Sandoval Díaz, y se dio un proceso de alternancia política en el Gobierno del Estado de Jalisco, lo que eventualmente generó cambios y reestructuración de la administración pública y también de servidores públicos que hasta entonces habían ocupado puestos clave. En el caso que nos ocupa, la Sepaf cambió de denominación por la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana como ente encargado de coordinar la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación, según la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios (Núm. 27217/LXII/18) y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Núm. 27213/LXII/18)

El seguimiento de las evaluaciones (Unidad de evaluación) quedó asignada a la Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa y el equipo técnico asignado. Dentro de las principales funciones de la citada Dirección está la coordinación, operación y administración del sistema de evaluación de los programas y políticas públicas, estableciendo las metodologías correspondientes y en coordinación con las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

Desde entonces, es decir entre 2019 y 2021, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, a través de la Estrategia Evalúa Jalisco, ha coordinado en la realización de 30 evaluaciones externas a políticas, programas y acciones públicas de 19 dependencias y entidades del Poder Ejecutivo de Jalisco. Al corte de noviembre, se han concluido evaluaciones a más de 67 Reglas de Operación, a programas como Mi Pasaje, a los 8 fondos del Ramo Federal 33, así como realizado el Estudio de Línea Base del Programa RECREA, Escuelas para la Vida; aunque algunas están en proceso de realización (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2021, p. 3).

En tres años de ejercicio fiscal, se han evaluado los 8 Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33. Se ha firmado convenios de colaboración con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) y con el

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap), organismo constitucional autónomo encargado de realizar y coordinar las evaluaciones a las políticas y programas públicos de Durango. Asimismo, Jalisco fue electo en 2021 como estado coordinador de la Red de Entidades de Monitoreo y Evaluación de las entidades federativas del país, junto con Oaxaca y Ciudad de México (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2021, p. 3).

En 2019, la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana inició un proyecto piloto de una nueva metodología llamada internacionalmente Evaluaciones con mecanismos participativos, tras el acuerdo de colaboración con Mideplan y el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval), a través del proyecto Fomento de Capacidades en Evaluación en América Latina (FOCELAC), para los programas Mi Pasaje para estudiantes, adultos mayores y personas con discapacidad. En 2021, se iniciaron 4 procesos de evaluación con mecanismos participativos (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2021, p. 3).

4.3.3 Consolidación normatividad de la evaluación en Jalisco

La mayoría de los cambios al entramado normativo e institucional del monitoreo y evaluación estuvieron entrelazados con los temas referentes a la transparencia, contabilidad gubernamental, fiscalización y la coordinación fiscal, tanto a nivel federal como estatal, como ya se expuesto más arriba.

La finalidad de las adecuaciones normativas, en un primer momento en el ámbito federal y después local, en estricto sentido estuvieron encaminadas hacia la optimización de los recursos transferidos a las entidades federativas con énfasis en el desarrollo social. De ahí que fuera necesario evaluar los resultados y desempeño de los recursos mediante instituciones independientes y distintas a los órganos fiscalizadores, como la ASF u órganos locales, los cuales establecieron que la

“evaluación debe realizarse mediante la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en indicadores”¹⁷ (Martínez Mendoza, 2013, p. 103).

En el caso específico del estado de Jalisco, normativamente, la evaluación está mandatada actualmente en Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, que será fundamental para “la integración, el funcionamiento y la coordinación de la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación” y que dicha Estrategia contempla un “conjunto de mecanismos, instrumentos y actividades que permiten el seguimiento de los objetivos del desarrollo y planeación, así como la valoración de los resultados e impactos [...], para la mejora de la gestión pública estatal”(Martínez Mendoza, op. cit).

Asimismo, que le corresponde a la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, coordinar la planeación, monitoreo y evaluación del Plan de Desarrollo y planes sectoriales y emitir los lineamientos de la evaluación de los programas y sus matrices de indicadores para resultados. También le corresponde a la Secretaría brindar asesoría técnica y capacitaciones a las dependencias respecto a la formulación y evaluación de los programas presupuestarios. De igual manera, se identifican elementos respecto a la evaluación de los programas de desarrollo y del Programa estatal.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, establece entre otras cosas “las bases y principios generales para la planeación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo social”, “crear mecanismos de evaluación y seguimiento para vigilar que los recursos públicos aplicados a los programas de desarrollo social se ejerzan con efectividad y transparencia”. “fomentar la participación de instituciones académicas, sociales y de investigación, en la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de la Política Estatal de Desarrollo Social”, “generar información estratégica para el diagnóstico, planeación, evaluación, seguimiento y toma de

¹⁷ Las leyes y artículos que se reformaron son los siguientes: Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y artículos 48 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal.

decisiones en materia de políticas públicas para el desarrollo social”, fomentar la participación ciudadana en la evaluación de los programas y políticas”.

En específico, el Capítulo II de dicha ley se denomina “De la evaluación”, que establece que la Secretaría deberá emitir los “lineamientos respecto a la elaboración, seguimiento y evaluación de las matrices de indicadores para resultados y sus indicadores, para normar la ejecución de las acciones específicas de seguimiento y evaluación de la Política Estatal de Desarrollo Social”, así como realizar la planeación del Programa Anual de Evaluación, además de contemplar “los resultados de la evaluación y el seguimiento a la agenda de los aspectos susceptibles de mejora derivados de ejercicios de evaluación, deberán estar disponibles públicamente en los sitios oficiales de internet de las dependencias y entidades evaluadas”; y que los Lineamientos Generales de Monitoreo y Evaluación deberán ajustarse a los emitidos por Coneval.

Mientras que, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, se determina la “regulación de las acciones de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, contabilidad, control, vigilancia y evaluación del gasto público”, así como la sistematización y procedimientos de registros de la información pública; con el objetivo de orientar de la manera más eficiente y eficaz el dinero público. Establece además el sistema de evaluación de desempeño, que se define 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 metas y objetivos”.

De forma particular, la evaluación se enfocará en las “directrices que fije el Plan Estatal de Desarrollo y en los programas de gobierno que de éste se deriven” y tendrá por objetivo examinar la actividad financiera y presupuestal de las dependencias. En este sentido, tanto el poder ejecutivo como legislativo del estado de Jalisco son órganos de control y requieren de dicha información para su revisión anual.

En materia de la Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Jalisco y sus municipios, se establece que las normas, planeación e

informes de evaluación estén disponibles de forma pública y transparente, por parte del poder ejecutivo, legislativo y del instituto en la materia. Así como los indicadores de desempeño que deberán informar periódicamente los ayuntamientos.

Por su parte, los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Estado de Jalisco, tienen por objetivo establecer las bases técnicas para la implementación de la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación. Donde además se enmarcan las obligaciones y observancia para las dependencias y entidades de la administración pública estatal responsables de programas públicos.

Dentro de las obligaciones de las dependencias se encuentra la coordinación de actividades de monitoreo y evaluación, a través de su Unidad de Evaluación. También destaca la atribución de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana respecto a la conformación y emisión del PAE, de las evaluaciones que se llevarán a cabo y de las cuales cada entidad podrá sugerir su integración.

En el Capítulo III denominado “De la conceptualización de las evaluaciones” de la ley en referencia, se describe el proceso de evaluación que deben seguir las instancias una vez considerado el PAE: entre los que destacan, por supuesto, el procedimiento de contratación del evaluador externo; el seguimiento y verificación de los productos de evaluación que consiste en el acompañamiento al trabajo de investigación que realicen las instancias externas con las unidades internas de evaluación; y, eventualmente, la elaboración de agendas de mejora.

De manera sucinta, se menciona los términos de referencia que deben seguir las evaluaciones que corresponden esencialmente al tipo de evaluación mandatada. Dichos términos de referencia deben ser públicos la igual que los informes finales. Por otra parte, en los lineamientos también se menciona la forma de financiamiento de las evaluaciones externas que correrá por cuenta del Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco.

Por último, se contempla de manera puntual el procedimiento de contratación de los evaluadores externos y la clasificación y proceso de conversión de las recomendaciones a los trabajos relacionados con las agendas de mejora, que

deberán atenderse en el periodo posterior a la conclusión de la evaluación, que se describirá a mayor detalle más adelante.

4.3.3.1 Formalización de la utilización de las evaluaciones

Desde de la publicación de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, en 2007, donde se establecen los aspectos susceptibles de mejora (ASM), definidos como un mecanismo para que la instancia evaluada, junto con los actores participantes en el proceso, sean partícipes en el uso de las evaluaciones y su posterior decisión de perfeccionamiento de los programas y políticas, a partir de las recomendaciones y hallazgos factibles de incorporarse, se hizo patente la adopción del mecanismo a nivel estatal como un elemento de vital importancia para el sistema de monitoreo y evaluación.

Dicho mandato hizo posible que fuera retomado en la normativa local y que se establecieran en la práctica sistemas de seguimiento a los ASM (cada entidad lo nombra de diferente forma), según Martínez Mendoza (2021, p. 165) , para 2021 25 de las 32 entidades federativas ya habían tenido avances considerables en esta materia. Entre estos, por supuesto, se encuentra el estado de Jalisco, derivado de la orientación de su sistema de evaluación, Evalúa Jalisco, centrado en la utilización.

De acuerdo con los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco, la agenda de mejora, fijada a partir de la conclusión de las evaluaciones, recomendaciones y su conversión a compromisos, se define como un “documento técnico cuya elaboración es coordinada por la Secretaría, en el que las dependencias y entidades establecen los aspectos susceptibles de mejora, que se consideran factibles para su implementación”.

De tal manera que al concluir la evaluación las dependencias y unidades administrativas responsables de los programas presupuestarios deberán emitir documentos de posicionamiento en el que expresan sus comentarios y apreciaciones (aprobación o disconformidad) respecto de las conclusiones,

hallazgos positivos y negativos, y de las recomendaciones emitidas en la evaluación.

Al igual que en el ámbito federal, las recomendaciones se deben valorar a partir de los criterios de claridad, justificación, relevancia y factibilidad. Es decir, que la recomendación englobe y se exprese de forma precisa y declare el objetivo de implementarla, así como se sustente en un hallazgo de un problema, debilidad o amenaza, y que, a su vez, sea de aportación específica, significativa y viable de ser llevada a cabo para el logro del programa.

Otro elemento importante que es la clasificación de las recomendaciones aceptadas como compromisos de mejora, de acuerdo con dos criterios: ámbito de competencia (institucional, interinstitucional e intergubernamental), lo que significa que la solución podría encontrarse en una instancia, una o varias dependencias, o requiere la intervención de dos o más niveles de gobierno; mientras que por el criterio de prioridad se clasifican en alto, medio o bajo.

De esta forma, los criterios de valoración y clasificación de recomendaciones son indispensables para establecer los compromisos que se trabajaran en el periodo siguiente, así como aquellas recomendaciones que se han desechado, pero que es necesario explicar o justificar. Por lo tanto, si se considera que no se puede generar un compromiso de mejora con la recomendación se redacta una justificación por la que se considera no viable, y se debe elegir entre 3 justificaciones: incompetencia, impertinencia y cancelación del programa.

En caso de que se acepte una recomendación, se establecen los pasos para cada compromiso de mejora: actividades, actores, áreas responsables, fechas de inicio y termino, resultados esperados y medios de verificación o evidencia disponible. El avance en términos cuantitativos se integra mediante el Sistema de Agendas de Mejora, cuya alimentación corresponde a la Unidad de Evaluación, mismo que se reporta el cumplimiento en dos momentos, mayo y noviembre.

Según los Lineamientos, la agenda debe publicarse dentro de los 30 días naturales posteriores a la conclusión de la evaluación y debe contener los siguientes elementos:

- i. Recomendaciones factibles.
- ii. Dependencia o entidad responsable.
- iii. Redacción que describa el aspecto que es susceptible de mejora.
- iv. Actividad o actividades por realizar para cumplir cada aspecto susceptible de mejora.
- v. Plazo de cumplimiento de cada actividad.
- vi. Área o áreas responsables de realizar las actividades de mejora.
- vii. Descripción de la evidencia con la se acreditará el cumplimiento del aspecto susceptible de mejora.

En conclusión, este tipo de mecanismo dentro de los sistemas de evaluación pretenden homologar las herramientas entre las diferentes dependencias y organismos al interior de las entidades federativas, [con el objetivo de] mejorar la calidad de las mismas y garantizar que la información que genera el sistema sea usada por los tomadores de decisión y la ciudadanía en su conjunto (Coneval, 2021a, p. 92).

4.4 Análisis sobre la utilización de la evaluación del FAM y FAIS

La estrategia de evaluación del Ramo General 33 tiene un triple propósito, de acuerdo con Coneval: a) ordenar las necesidades de evaluación de acuerdo con las necesidades de los actores involucrados en los fondos en los tres órdenes de gobierno; b) dar cumplimiento al marco normativo en materia de evaluación con la que cuenta cada fondo, y; c), alinear los resultados de las evaluaciones para que éstos sean utilizados (Coneval, s/f-a, p. 18).

A nivel estatal, cada año se realizan más evaluaciones y de mayor calidad, derivado de las disposiciones normativas antes referidas. Tan solo en 2019, en todas las entidades federativas, se mandataron 702 evaluaciones para programas públicos, de las cuales 43% corresponden a evaluaciones de recursos federalizados y tres cuartas partes de estas evaluaciones son del tipo evaluaciones específicas de desempeño (Martínez Mendoza, 2021, p. 164).

Las evaluaciones específicas de desempeño tienen por finalidad corroborar el avance de los objetivos y metas programadas mediante el análisis de indicadores de resultados, estratégicos o de gestión. No obstante, resulta relevante identificar y confirmar si las recomendaciones de este tipo de evaluaciones practicadas en el ámbito estatal sirven para un fin mayor que tenga que ver con el aprendizaje institucional y de los actores, modificar instrumentalmente el diseño del fondo, analizar la contribución a la solución del problema asociado al fondo o simplemente el control, sistematización y transparencia de los recursos transferidos.

Si bien los avances son considerables se debe valorar la incidencia que pueda tener la evaluación (del Ramo 33 o de los programas) en el contexto de los gobiernos estatales. De ahí yace justamente la importancia de la evaluación y su utilización instrumental para favorecer el entendimiento y operar cambios que incidan, bajo el criterio de internalización, coordinación de las dependencias coordinadoras de los fondos con las estatales y la atención a las necesidades locales.

La evidencia recabada a nivel estatal debería en teoría no solo retroalimentar el proceso de ajuste en el diseño, desempeño y resultados de los fondos a nivel estatal, sino que genere propuestas de cambio sustancial en lo federal, “a fin de establecer mecanismos para integrar necesidades, atender problemáticas, convenir recursos y reportar resultados (Coneval, s/f-c, p. 35).

De esta manera, también las instancias estatales, cuando el recurso se aplique o en coordinación con el nivel municipal, deberían operar oportunamente en la elaboración de “diagnóstico integral, que además de detectar las necesidades, las cuantifique y documente oportunamente, favoreciendo la adecuada focalización de los recursos (Coneval, s/f-c, p. 35). Con el objetivo de identificar en los ámbitos de aplicación los resultados e impactos generados por los fondos (en teoría nada fácil).

En el caso particular de Evalúa Jalisco, desde el 2015 se han realizado 41 evaluaciones correspondientes al gasto federalizado: 40 evaluaciones al Ramo 33 y una al Ramo 23. En promedio, cada evaluación tuvo un costo de \$115,871.92

pesos. Con un valor mínimo de \$50,000 pesos y un valor máximo de \$408,900 pesos.

Destaca también que, para el PAE del año 2016, se desarrollaron 11 evaluaciones, desarrolladas por un solo evaluador, mediante un proceso de contratación de invitación a tres. Mientras que el PAE de 2019 se contempló la realización de 8 evaluaciones a los fondos del Ramo 33 y fueron elaboradas por 5 evaluadores diferentes. En el PAE de 2017, solamente se contempló la realización de la evaluación del Ramo 23. En el siguiente cuadro se muestra el número de evaluaciones y número de evaluadores que participaron por PAE.

Cuadro 13. Evaluaciones y número de evaluadores del gasto federalizado en Jalisco en 2015-2021

Año PAE	Número evaluadores	Números de evaluaciones en el año de PAE
2015	2	5
2016	1	11
2017	1	1
2018	2	8
2019	5	8
2021	2	8

Fuente: elaboración propia con base en información disponible en: <https://evalua.jalisco.gob.mx/evaluacion/listado-evaluaciones>

De dichas 41 evaluaciones, 17 evaluaciones corresponden al FAM y FAIS, recursos destinados al desarrollo social, como se puede apreciar en el **Anexo 1**. Las 17 evaluaciones, 12 evaluaciones son de tipo Específica de Desempeño, 3 Sintéticas de desempeño y 2 de tipo Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa. Por ende, ninguna referente al diseño, procedimientos o impacto. Con relación a su forma de adjudicación: 8 son por invitación a cuando menos tres proveedores, 3 corresponden a adjudicación directa y 6 a licitación pública. Mientras que cada una de las 17 evaluaciones tuvo un costo promedio de \$98,904.52 pesos.

En el siguiente apartado mediante revisión documental, se pretende dar una primera aproximación del nivel de utilización de las evaluaciones, a través de la identificación de las agendas de mejora del sistema de Evalúa Jalisco.

4.4.1 Proceso práctico de la utilización

De las 17 evaluaciones del FAM y FAIS en el periodo 2015-2021, unidades de análisis, según datos públicos del Sistema de Agenda de Mejoras de Evalúa Jalisco, se propusieron 100 recomendaciones relacionadas con su desempeño (evaluación priorizada). De este universo, 72 recomendaciones se convirtieron en agendas de mejora, después del proceso de discusión sobre su viabilidad instrumental, por parte de las instancias evaluadas y 28 fueron desestimadas por no cumplir con los criterios para su conversión en mejora, a criterio de los operadores de los programas.

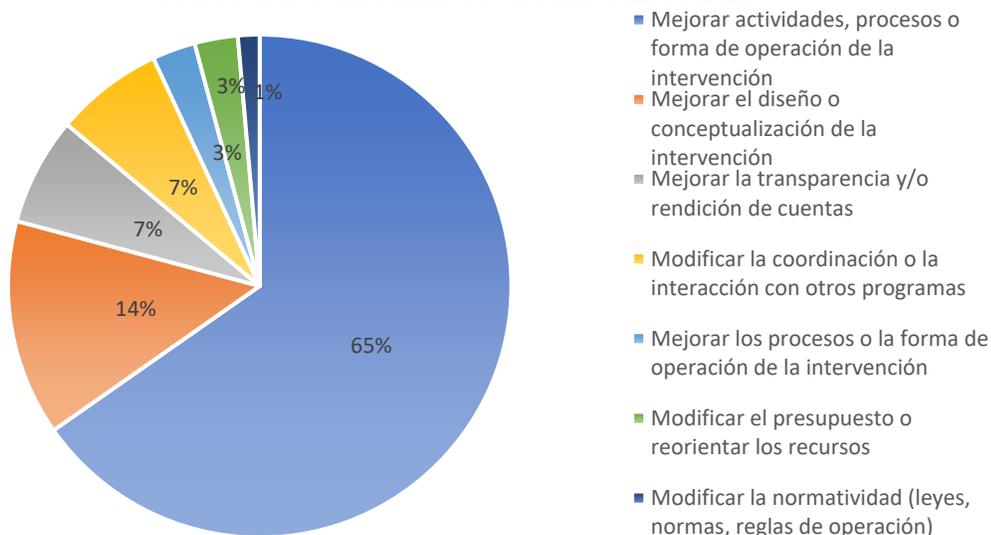
Cuadro 14. Clasificación de recomendaciones por tipo de mejora de las evaluaciones del Ramo 33 en Jalisco 2015-2021

Tipo de mejora (Evalúa Jalisco)	Número
Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	47
Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención	10
Mejorar la transparencia y/o rendición de cuentas	5
Mejorar los procesos o la forma de operación de la intervención	2
Modificar el presupuesto o reorientar los recursos	2
Modificar la coordinación o la interacción con otros programas	5
Modificar la normatividad (leyes, normas, reglas de operación)	1
NA	28
Total	100

Fuente: elaboración propia con base en información disponible en: <https://evalua.jalisco.gob.mx/evaluacion/listado-evaluaciones>

De las 72 recomendaciones convertidas en agenda de mejora por parte de las instancias ejecutoras de los fondos, 65% corresponden a Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención; 14% con Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención; 7% tanto para Mejorar la transparencia y/o rendición de cuentas y Modificar la coordinación o la interacción con otros programas; 3% para Mejorar los procesos o la forma de operación de la intervención y Modificar el presupuesto o reorientar los recursos; y, 1% sobre Modificar la normatividad (leyes, normas, reglas de operación).

Gráfico 8. Distribución de recomendaciones aceptadas por tipo de mejora de las evaluaciones del Ramo 33 en Jalisco 2015-2021



Fuente: elaboración propia con base en información disponible en: <https://evalua.jalisco.gob.mx/evaluacion/listado-evaluaciones>

Particularmente, de las 47 recomendaciones clasificadas como “Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención”, 66% de estas están relacionadas con algún cambio y/o adecuación a la MIR de los programas que utilizan recursos o su vinculación con la MIR del Fondo, así como modificaciones en las mediciones o formas de cálculo de los indicadores. Algunas de estas recomendaciones hacen puntual atención en la identificación de la problemática y la participación de mayores actores para la definición de la MIR y algunas otras recomendaciones ponen mayor énfasis en cuestiones de índole de integración metodológica y la coherencia horizontal y vertical de la MIR. A continuación, se rescatan y presentan de manera íntegra algunas recomendaciones sobre dichos aspectos:

- Adecuación de la MIR a los criterios de la MML.
- Se realizará la separación de los bienes y servicio por componente.
- Cada vez que revise la MIR en la etapa de programación de cada ejercicio, se realice nuevamente el proceso de aplicación de la MML, partiendo desde la identificación de la problemática, y con la participación de todas las áreas y unidades que forman parte del programa presupuestario; y que el proceso

de diseño de la MIR siga en la manera más estricta posible lo establecido en la MML.

- Se incluirá en la MIR que se reporta a Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas preferentemente indicadores de resultados y dar seguimiento interno a los indicadores de cobertura.
- Adecuar las MIR de los distintos Pp que reciben recursos del Ramo 33 para hacerlos acordes, en la medida de lo posible con los objetivos del FAM.
- Se revisará y valorará la modificación de la MIR.
- Revisar y valorar la adecuación de los indicadores.
- Se alinearán los indicadores de la MIR estatal con los federales, adaptada a las necesidades y circunstancias para el desarrollo de la infraestructura necesaria en las zonas del Estado

Si bien, las recomendaciones consideradas como “Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención”, podrían clasificarse *a priori* como una utilización instrumental, derivado que este tipo de utilización contempla cambios que influirían sobre decisiones futuras relacionadas como la terminación, extensión o rediseño del programa, de acuerdo con Weiss, no queda claro como una adecuación en los indicadores o modificación en la estructura horizontal y vertical de la MIR ayuden a modificar sustancialmente un programa.

Por otra parte, referente a las 10 recomendaciones clasificadas como “Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención”, que pretenda modificar el diseño o rediseño de una intervención mediante el establecimiento de una relación causal de este con el problema detectado, solamente 4 recomendaciones cuentan con dicho atributo. Atendiendo esta postura son recurrentes las sugerencias a los operadores de los programas, por parte de los evaluadores externos, para que encuentren evidencia en estudios teóricos y prácticos, sobre si el programa que están implementado en realidad está ayudando a solventar la situación considera como problemática.

En este sentido, las recomendaciones en comento son las siguientes:

- i. Elaborar el diagnóstico de necesidades de infraestructura escolar que sea representativo de todo el territorio de Jalisco y que sirva como base para la toma de decisiones de infraestructura escolar con recursos del FAM-IE y otros fondos o programas
- ii. Elaborar el diagnóstico integral de necesidades de recursos para la prestación de servicios de asistencia social, a partir de prioridades señaladas en la planeación estatal del desarrollo
- iii. Incorporar en los diagnósticos, con base en la normativa sugerida, la visión integral de la asistencia social en el estado.
- iv. Incluir en los lineamientos de validación de proyectos el destino de los recursos, a partir de la regulación de las fuentes de financiamiento para la asistencia social en el estado.

Con estas dos referencias sobre el tipo de clasificación “Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención” y “Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención”, pretendemos hacer notar dos consideraciones importantes:

1. De la revisión minuciosa de las recomendaciones sobre los rubros citados no queda clara su clasificación, es decir, algunas podrían considerarse en un diferente tipo de mejora como fue el caso de las modificaciones a la MIR o el caso de que solamente 4 de 10 recomendaciones hacen una recomendación puntual al diseño del programa en términos de la utilización instrumental.
2. Por otra parte, derivado de lo anterior y de que Evalúa Jalisco no utiliza una clasificación de correspondencia entre tipo de mejora y tipo de uso, no queda claro si las recomendaciones están apuntaladas para un uso instrumental, como se ha reiterado.

De esta manera, tomando en cuenta la clasificación utilizada por Coneval (cuadro 15), se propone hacer la revisión por tipo de recomendación y darle una clasificación con base en el análisis teórico descrito en el capítulo 1 y las fichas elaboradas en el Anexo 2 por cada una de las evaluaciones revisadas.

Cuadro 15 Tipos de utilización de la evaluación según su clasificación operativa

Uso de la información/ evaluación	Uso para el cambio en política o programa			Uso que fortalece la capacidad institucional (aprendizaje)	Uso para la opinión informada y sustentada
Clasificación empírica	Uso instrumental			Uso conceptual	Uso persuasivo
Clasificación operativa	Creación/ Cancelación/ Suspensión/ Modificaciones presupuestales	Diseño/ Cobertura/ Focalización	Planeación estratégica/ Operación	Instrumentos: de percepción de beneficiarios/ para medir resultados	Mayor conocimiento y transparencia/ Rendición de cuentas

Fuente: Coneval. (2019b). Identificación y clasificación del uso de la información del CONEVAL para la mejora de la política de desarrollo social [Mimeo]. Coneval.

La principal característica que destaca en el cuadro es la inclusión de la clasificación operativa, pues, por medio éste es posible identificar de manera particular los elementos de las recomendaciones emitidas por los evaluadores, lo cual implica poder contar con una aproximación de la clasificación empírica para el caso de Evalúa Jalisco.

La descripción de las 72 recomendaciones consideradas por los operadores de las dependencias evaluadas como adecuadas para ser clasificadas como Agendas de Mejora contienen elementos tan diversos (no homogéneos) que a veces son incongruentes con su categorización como Tipo de mejora. Como ya se ha mencionado, algunas veces la recomendación relacionada con ajustes en la lógica horizontal o vertical de la MIR de los programas o cuestiones sobre los indicadores de esta, estaban presentes en por lo menos 3 rubros de Tipo de mejora.

De tal manera, que una exploración más adecuada de estas descripciones permitió identificar su Tipo de utilización según los elementos teóricos analizados en el capítulo 1.

Del total de las 47 recomendaciones clasificadas como “Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención” 80% se ajustan dentro de un Tipo de utilización Conceptual derivado de que, según Leviton y Hughes (1981) “implica influir en el pensamiento o actitud de un diseñador de políticas sobre un tema, poniendo a su disposición información para su posible uso. En este caso, aunque el uso instrumental no ha ocurrido, la información generada se valora positivamente,

ha generado un aprendizaje, y podría utilizarse en el futuro”, si bien tiene una base de cambio no resulta ser uno que afecte la concepción, rediseño parcial o total o sirva para cancelar el programa. El 20% restante, es decir, 9 recomendaciones, pueden clasificarse como de Tipo instrumental, pues contiene elementos relacionados con la cobertura, focalización y la planeación estratégica y operativa de los programas.

Por su denominación, el Tipo de mejora “Mejorar los procesos o la forma de operación de la intervención”, podría considerarse *a priori* como utilización instrumental; sin embargo, las dos recomendaciones en su descripción hacen mención a acciones para “Gestionar ante autoridades federales la descripción amplia del concepto de asistencia social” y “Desarrollar una estrategia que permita mejorar las condiciones de operación de los almacenes de los SMDIF”, por lo tanto recaen en la utilización de tipo persuasivo y conceptual, respectivamente.

El Tipo de mejora que podría considerarse dentro dos tipos diferentes de utilización es la denominada “Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención”, que como su nombre lo indica hace referencia lo instrumental y lo conceptual. De las 10 recomendaciones clasificadas de esta manera, 6 recomendaciones, derivado de su descripción, contienen elementos asociados con la utilización conceptual, como es el ejemplo de las siguientes recomendaciones:

- i. Desarrollar una estrategia de capacitación para que los municipios logren definir correctamente proyectos de infraestructura básica con una clara rentabilidad social;
- ii. Actualizar la información sobre la duración y posibles desfases de las obras financiadas con el FAM-IE;
- iii. Incorporar en los diagnósticos, con base en la normativa sugerida, la visión integral de la asistencia social en el estado; e,
- iv. Incluir a nivel propósito y fin, en las MIR de los Pp que ejecutan recursos del Fondo, indicadores orientados hacia la medición del rezago social y la pobreza extrema.

Por otra parte, son 3 recomendaciones que son clasificadas como utilización instrumental pues en su descripción ofrecen elementos para afectan su diseño, la planeación estratégica y operativa de los programas, como se muestra a continuación:

- i. Elaborar el diagnóstico de necesidades de infraestructura escolar que sea representativo de todo el territorio de Jalisco y que sirva como base para la toma de decisiones de infraestructura escolar con recursos del FAM-Infraestructura Educativa (IE) y otros fondos o programas;
- ii. Generar una estrategia para compartir información y el uso de plataformas informáticas entre la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco (SEJ) y el Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco (INFEJAL); y,
- iii. Elaborar el diagnóstico integral de necesidades de recursos para la prestación de servicios de asistencia social, a partir de prioridades señaladas en la planeación estatal del desarrollo.

En este Tipo de mejora se identificó una recomendación que debe contemplar elementos de manera informada y sustentada, es decir, una recomendación que apela a la persuasión e implica la inclusión de más actores para la toma de decisiones, por lo tanto, se consideró importante determinar su clasificación de esta manera, dado que los elementos teóricos así lo respaldan, como se hace referencia a ella textualmente: “Que la convocatoria a través de la cual los municipios proponen proyectos a realizarse mediante el FAIS incorpore el requisito de demostrar que el proyecto propuesto fue deliberado y aprobado en el Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal (COPPLADEMUN)”.

Las recomendaciones denominadas “Mejorar la transparencia y/o rendición de cuentas”, son clasificadas como utilización persuasiva debido a que pretenden a través del mecanismo de transparencia y rendición de cuentas generar mayor conocimiento sobre la intervención y “aumentar la contundencia de un argumento con la intención de convencer a otros para apoyar o rechazar una política o para defender una postura” y de manera que “los operadores de programas saben qué está mal y qué deben hacer para solucionar el problema”. Esta última definición,

aunque es más operativa y también es ambigua debido a que puede ser “todo y nada”, como se muestra a continuación:

- i. Complementar la información presente en los diagnósticos específicos de cada programa sobre las necesidades de servicios de asistencia social en el Estado.
- ii. Precisar, en la normativa local, con base en la disponibilidad de objetivos del FAM Asistencia Social (AS), los objetivos de programas relacionados con desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social.
- iii. Hacer explícita en la normativa jurídica local la determinación de porcentajes de recursos para cada uno de los objetivos del Fondo, a partir de la disponibilidad de mecanismos de supervisión y seguimiento a los programas y acciones
- iv. Definir indicadores que reflejen el resultado de aquellas obras y acciones financiadas en su totalidad o mayormente con recursos del Fondo
- v. Poner especial énfasis en la evaluación de programas con mayor participación presupuestaria del Fondo, y una valoración diferenciada para aquellos en los que la aportación sea marginal.

De la misma manera, las recomendaciones de tipo presupuesto o reorientar los recursos caben dentro de la misma definición de la utilización persuasiva, dado que existen elementos y criterios donde intervienen más actores o se necesitan más puntos de decisión, para promover acciones de índole instrumental. De esta manera, las recomendaciones comentadas son las siguientes:

- i. Diseñar una estrategia presupuestal para cubrir los faltantes de recursos humanos, materiales y financieros prioritarios con la finalidad de mejorar el desempeño de las dependencias
- ii. Gestionar financiamiento complementario para atención del problema de inseguridad alimentaria estatal con base en la existencia de mecanismos adecuados para ejecución de programas y acciones sociales.

Por su parte, existen 2 recomendaciones del Tipo “Modificar la coordinación o la interacción con otros programas” que caben dentro de la definición de utilización

persuasivo, al presentar y hacer referencia a acciones como el fortalecimiento o coordinación con demás instancias que intervienen en la asignación de recursos de los fondos en análisis, tal y como se desprende de su puntual descripción:

- i. Fortalecer la coordinación interinstitucional con la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas para encontrar mecanismos que permitan exponer las necesidades y retos institucionales para avanzar en un enfoque más orientado a resultados
- ii. Generar normas estatales para regular la integración de fuentes de financiamiento para la asistencia social a partir de la identificación de necesidades de recursos para la prestación de los servicios de asistencia social

No obstante, dentro de esta misma clasificación de coordinación e interacción con otros programas, existen 2 recomendaciones que según el análisis corresponderían con una clasificación diferente, es decir, que mencionan acciones que van más allá de la simple interacción y están consideradas en un rango intermedio de cambio y que es posible identificar como utilización conceptual, a continuación, se presentan de manera literal tales recomendaciones:

- i. Elaborar un catálogo de servicios de infraestructura educativa, así como generar información específica asociada a la situación actual de la infraestructura educativa en el Estado.
- ii. Elaborar documentos diagnósticos específicos asociados a las necesidades de servicios de infraestructura educativa en el Estado.

Po último, la única recomendación de tipo “Modificar la normatividad (leyes, normas, reglas de operación)” se clasifica como una utilización instrumental, tomando en cuenta que pretende elaborar un documento normativo que afiance y regule la labor cotidiana del programa. Dicha recomendación fue presentada en la Evaluación específica de desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social, del año 2019. Dicha recomendación dice al pie de la letra lo siguiente: Elaborar lineamientos para integración de diagnósticos de programas y acciones de asistencia social con base en la normativa federal.

Cuadro 16 Clasificación de las recomendaciones de las evaluaciones del Ramo 33 por su tipo de utilización según los criterios teóricos.

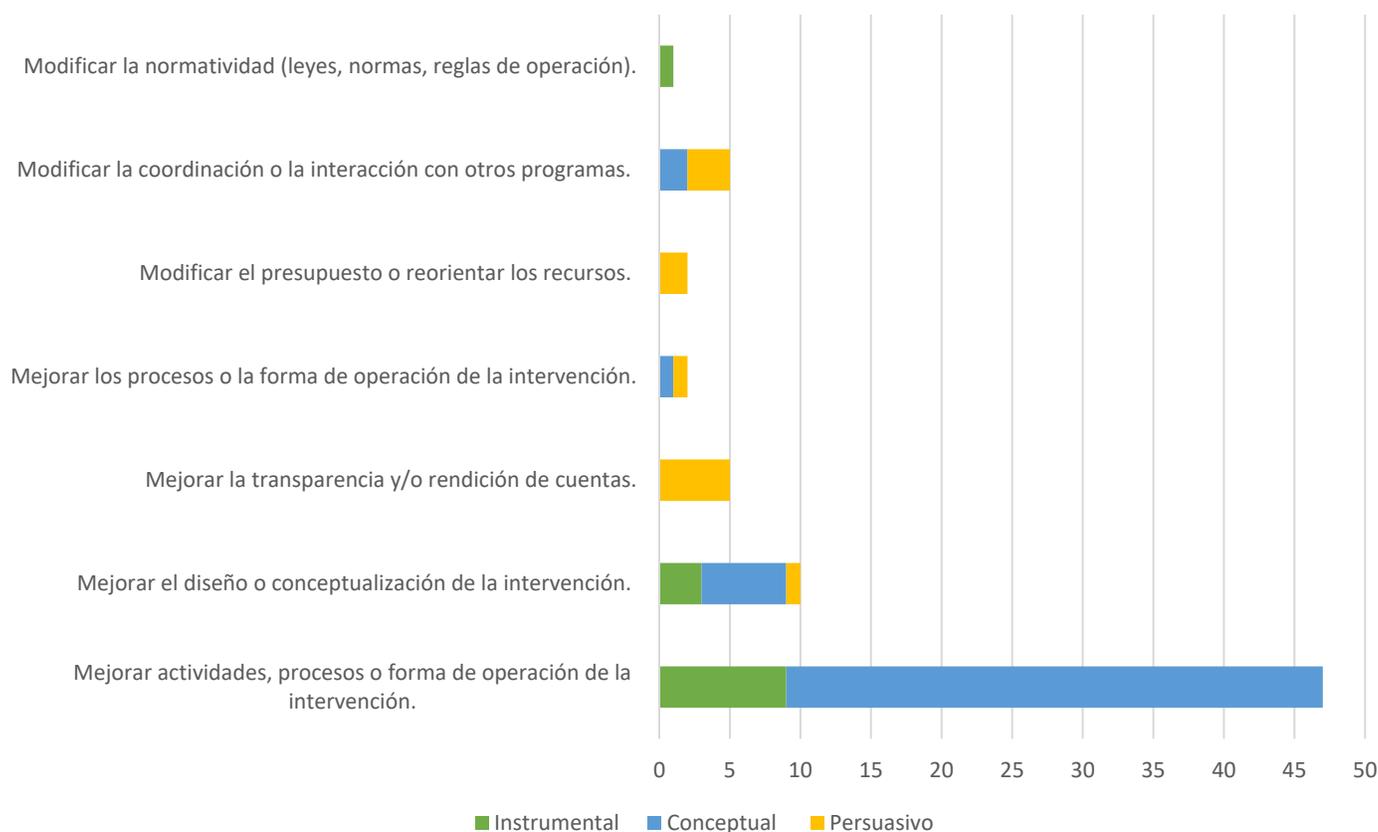
Tipo de mejora (Evalúa Jalisco)	Total	Tipo de utilización (teoría)		
		Instrumental	Conceptual	Persuasivo
Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención.	47	9	38	-
Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención.	10	3	6	1
Mejorar la transparencia y/o rendición de cuentas.	5	-	-	5
Mejorar los procesos o la forma de operación de la intervención.	2	-	1	1
Modificar el presupuesto o reorientar los recursos.	2	-	-	2
Modificar la coordinación o la interacción con otros programas.	5	-	2	3
Modificar la normatividad (leyes, normas, reglas de operación).	1	1	-	-
Total	72	13	47	12
Porcentaje	100%	18%	65%	17%

Fuente: elaboración propia

En resumen, dadas las dimensiones, características y clasificación de cada una de las recomendaciones que se convirtieron de Agendas de mejora por parte de los operadores de los programas y validadas por Evalúa Jalisco, se trató de ajustarlas a algún tipo de utilización según la conceptualización elaborada en el capítulo 1 y lo referido por parte de Coneval sobre los tipos de uso de las evaluaciones. En este tenor, solo 13 de las 72 recomendaciones (18%) encajan con una clasificación de utilización instrumental que incorporan elementos de para nutrir su diseño, cobertura, focalización y temas de planeación estratégica y operativa.

En el caso de las recomendaciones clasificadas como utilización conceptual son principalmente en cuestión de modificaciones a la MIR y algunas otras, clasificadas en los rubros de mejora de procesos, actividades y de diseño o conceptualización, de las cuales son 47 de 72 recomendaciones, es decir, 65%. Por último, las recomendaciones de orden persuasivo (17%) están en mayor medida concentradas en los rubros de mejora de transparencia, rendición de cuentas, presupuesto y reorientación de recursos y la coordinación e interacción con otros programas.

Gráfico 9. Clasificación de las recomendaciones de las evaluaciones del Ramo 33 por su tipo de utilización según los criterios teóricos.



Fuente: elaboración propia

Respecto del seguimiento del cumplimiento de las agendas de mejora, presentan un promedio de 94% avance respecto de las actividades programadas. Particularmente, 3 agendas de mejora tienen 0% de avance, 3 reportan un 50% de progreso y 66 tienen un 100% de cumplimiento, lo cual indica que 91% de las 72 agendas de mejora cumplieron con lo estipulado, según esos criterios.

En cuanto a las 28 recomendaciones elaboradas por los evaluadores externos que no se configuraron como acciones de mejora, éstas fueron calificadas como tal debido a que no cuentan con los estándares de calidad, factibilidad y materia de atribución de las unidades ejecutoras de los programas: 15 fueron calificadas con el criterio de impertinencia (54%) y 13 como incompetentes (46%), aunque también cabría que suponer que puedan deberse a falta de recursos económicos, tecnológicos o institucionales, como se hace referencia en Evalúa Jalisco (2015).

Por otra parte, según información disponible en el Sistema de Agendas de Mejora, el reporte respecto del avance de las entidades responsables de los programas o fondos, se tiene que el INFEJAL, responsable del FAM infraestructura educativa, tiene 90% avance sobre las agendas de mejora vigentes, el DIF Jalisco, responsable del FAM Asistencia social, tiene un 97.87% de avance sobre las Agendas de mejora vigentes y la Secretaría de Infraestructura y obra pública, responsable del FAIS, reporta un 100% avance (Dirección General de Monitoreo y Evaluación, 2020).

Si se pone en contraste el porcentaje de recomendaciones convertidas en agendas de mejora del total de evaluaciones bajo análisis, se tiene que tan solo en el PAE 2019, de acuerdo con Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa (2021, p. 10), de las evaluaciones realizadas a los ocho fondos del Ramo 33, se emitieron 92 recomendaciones, de las cuales 42 (60%) se convirtieron en compromisos de mejora y, las restantes, 37 (40%) fueron rechazadas por las dependencias ejecutoras.

No obstante, de los resultados antes analizados se pueden generar preguntas preliminares tanto de los evaluados como de los evaluadores: ¿de qué depende la existencia de una brecha entre recomendaciones y compromisos de mejora adoptados?, y sobre todo ¿cómo es que se califican como satisfactorios y la argumentación para que estos se consideren impertinentes e incompetentes? ¿Existen las condiciones institucionales y de agencia para determinar que una recomendación debería convertirse o no en agenda de mejora? ¿en el caso del evaluador, bajo qué criterios se considera que su ejercicio evaluativo es de calidad y responde a las necesidades del evaluado? ¿si el trabajo evaluativo, de acuerdo con su metodología y forma de trabajo, están en constante interacción con los evaluados, existe esta brecha?

Respecto de la participación de la parte evaluada en los procesos evaluativos, parece ser que la principal razón de aceptación de recomendaciones dependa de forma “exclusiva en el juicio de los tomadores de decisiones” (Gómez Morán, 2018, p. 124) y que no existen como tal condiciones institucionales y procedimentales para generar o someter a consideración dicha decisión; a la vez

de la inexistencia de incentivos para que los decisores los tomen en consideración para la mejora y el aprendizaje constante. En adición, también debe corresponder cuestionarse el papel funcional de la Unidad de evaluación central representada por la Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa, en la generación y calificación de las agendas de mejora, la cual en documentos programáticos se argumenta juega un papel central realiza una labor de promoción sobre el uso de los hallazgos.

La evaluación está inmerso en el contexto político, social e institucional, por lo que tomando en consideración diversas restricciones, se debe tomar en cuenta que la utilización depende justamente en gran medida de éstos, debido a que involucra diferentes visiones respecto a los resultados, recursos, formas de atender un problema, y de igual manera las posturas que se tienen respecto del proceso evaluativo (Gómez Morán, 2018, p. 126).

4.4.2 Análisis de los factores que influyen en la utilización de evaluación del FAM y FAIS en Jalisco

En este último apartado del capítulo cuarto tiene por propósito analizar la opinión y describir la experiencia de dos actores que han participado activamente en procesos evaluativos, ya sea como evaluador externo o como responsable del seguimiento del proceso evaluativo, sobre los factores que posibilitan o inhiben la utilización de la evaluación. De esta manera, el guion de entrevista resaltó y dirigió las preguntas hacia aquellas categorías y/o factores que se consideraron en el desarrollo del capítulo 1 que influyen de manera importante en la utilización de la evaluación y que son trascendentales para generar procesos de retroalimentación en las políticas públicas.

El primer informante al que se entrevistó fue a Janett Salvador, evaluadora externa, quién cuenta con 11 años de experiencia en el mercado de la consultoría en evaluación y especialista en evaluación integral de programas y políticas de Desarrollo Social en el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), donde desarrolló un plan de evaluación estatal integral del Ramo 33, como trabajo de titulación; y que tenía como objetivo, según la entrevistada, “hacerse evaluaciones más sólidas, más

sistematizadas, con bases normativas, sobre las cuales poder realizar las evaluaciones del ejercicio del Fondo”. De igual manera, destacó que previamente había tenido experiencia como funcionaria pública encargada de dar seguimiento a la evaluación y al ejercicio de los recursos del Ramo 33 en un gobierno estatal.

Aunado a lo anterior, la decisión por entrevistar a Jannet Salvador, también se debe a que ella, mediante el Centro de Análisis de Programas y Evaluación de Proyectos, S.C. (C-evalua), realizó tres evaluaciones del PAE 2021 (FAM Asistencia Social, FAM Infraestructura Educativa y el FAIS) de Evalúa Jalisco, las cuales fueron analizadas en la presente investigación. Entonces Jannet Salvador es una informante relevante y que puede aportar elementos para entender, a partir de su experiencia, la interacción con los actores en el proceso evaluativo y saber su interpretación sobre los factores que intervienen en la utilización de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones.

El segundo informante al que se desarrolló la entrevista fue a Estuardo Gómez, quien se desempeñó del 2013 al 2018 como Director de Evaluación de Resultados e Impacto de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco, y formó parte del consejo de Evalúa Jalisco. Además, cuenta con vasta experiencia en la administración pública, dando seguimiento a las evaluaciones mandatadas por las instancias donde se ha desarrollado profesionalmente.

Estuardo Gómez relató que dentro de sus principales funciones estaba la creación de los Términos de Referencia (TdR), la coordinación de las áreas evaluadas, y orientaba a éstas en la definición de los compromisos de mejora que se habrían de formalizar para implementarse posteriormente. Por tal motivo consideramos que Estuardo Gómez es un informante relevante, dado que trabajó activamente en la conformación del sistema de evaluación de Jalisco y participó de manera directa en la planeación, desarrollo y seguimiento de las evaluaciones adjudicadas a evaluadores externos.

Al comienzo se preguntó a ambos informantes sobre su experiencia en temas de evaluación de los programas públicos, lo cual sirvió para establecer una

comunicación cordial y amena, y de esta manera facilitar la realización de la entrevista. Una vez introducidos en el tema, se preguntó a ambos entrevistados su experiencia respecto de las fortalezas del sistema de evaluación de Jalisco, y específicamente de Evalúa Jalisco. Janett Salvado destacó que una fortaleza de éste es que “tienen todo sistematizado”. Y enfatizó que se “tienen sólidos términos de referencia, tienen instructivos para que los evaluadores entreguemos los productos, no da espacio a dudas que es lo que tiene, a diferencia de otros Estados, otros ejecutores que toman los términos de referencia de Coneval tal cual y te los entregan y [te dicen] eso lo que tiene que hacer”.

Por su parte, Estuardo Gómez comentó que una de las fortalezas del actual sistema evaluación local, tuvo antecedente en “la existencia del sistema de monitoreo de indicadores del desarrollo [MIDE Jalisco] que existió desde el [año] 2007 [... que] aunque no había una práctica de evaluación de programas, había más bien un interés por el seguimiento de indicadores y una práctica muy robusta en el sistema de indicadores del desarrollo” y que también desde “dos administraciones [anteriores] el sistema tenía la virtud de materializar en una plataforma, en una herramienta tecnológica [...] la estructura de la planeación del Estado de Jalisco fue de los primeros Estados en tener un Plan Estatal de Desarrollo con indicadores relacionados con los Objetivos de Desarrollo” [lo cual fue una] condición muy importante para que la administración pública estatal estuviera sensible a la necesidad de medir y a la necesidad de evaluar”.

Tomando como referencia las respuestas sobre la fortaleza del sistema de evaluación local, se preguntó sobre cómo influía la competencia, en términos de experiencia y preparación profesional, de los evaluadores y de los responsables de dar seguimiento a las evaluaciones, respectivamente, en un proceso evaluativo de calidad.

Jannet Salvador destacó que es importante “la solidez del equipo y [que tienen] autoridad moral en el tema. La autoridad en el tema, en la materia, ellos son quienes dictan en materia de evaluación y entonces desde Evalúa Jalisco, salen oficios, salen correos electrónicos a los ejecutores que todo mundo atiende, o sea, no hay duda de que alguien les va a contestar [...] Eso facilita también mucho los

procesos” y recalcó “todo su equipo [haciendo referencia a Mónica Ballezá, actual Directora General de Planeación y Evaluación Participativa] siempre se ha caracterizado por tener elementos muy destacados, entonces yo creo que todo eso influye, el factor humano, la motivación, el reconocimiento, el respaldo político. Es una fórmula ganadora”.

Por su parte, Estuardo Gómez comentó que un proceso evaluativo de calidad depende de varios factores entre los que se encuentra en: “la calidad de los hallazgos, la precisión de los hallazgos, la suficiencia de la evidencia empírica que captan los evaluadores, el desarrollo argumentativo, la ponderación de las evidencias y la calidad de las recomendaciones. Todo eso que vemos en un informe”. Al respecto también argumentó la calidad “es resultado también de una selección consiente del perfil del evaluador, de las características de lo que le vamos a pedir al evaluador, entonces me parece que se mezclan múltiples aspectos en la calidad de la de la investigación evaluativa desde la concepción de la evaluación y desde todo el proceso”.

No obstante, también subrayó que la evaluación a veces “No termina como se pensó, sino que es un proceso de adaptación en el que vamos moderando, modificando y a veces perfeccionando nuestras expectativas”. A nuestro parecer este último argumento esgrimido por el informante es de vital importancia porque destaca la postura sostenida por Bayley (2008), al hacer mención que “los factores determinantes que afectan la utilización de la evaluación son tanto las características de la evaluación (relevancia, credibilidad, calidad y hallazgos reales) como de las características de la organización (compromiso, necesidad de información, información competitiva, características personales, clima político y clima financiero)” y de Sandison (2006) en el tenor de que “hay mayor aprendizaje de los individuos y la organización en el “proceso de evaluación” que independientemente de los hallazgos de la evaluación”.

Ahora bien, tomando como referencia la categoría “Disposición organizacional hacia la utilización” del **Cuadro 5**, entre la que destacan los factores como: Características personales, Compromiso y/o receptividad de la evaluación, Clima político, Características de la decisión, entre otras; se preguntó a Jannet

Salvador sobre los incentivos y factores organizacionales que hacen posible la utilización de la evaluación en Evalúa Jalisco. Argumentó que “influye mucho que las personas que ocupan los cargos titulares en las dependencias, o sea, secretarios, secretarias, al menos con los que he coincidido, con los que he hablado, están convencidos que tienen que hacer evaluación para mejorar y que utilizan las evaluaciones, los resultados de las evaluaciones como un mecanismo para la mejora, no como mecanismo porque tengo que cumplir, porque tengo que hacerlo, sino que buscan que les sirvan los resultados”.

De igual manera, se le preguntó a Estuardo Gómez, como responsable del seguimiento de las evaluaciones, sobre los elementos que hacen posible que determinados servidores públicos (operadores de los programas) se vean inmersos y participen activamente en los procesos evaluativos y, si en su experiencia había casos emblemáticos en los cuales hubiese actores que tomaran la responsabilidad. Al respecto, él considero que “las unidades internas de evaluación y la Unidad Central de evaluación eran las principales áreas que tenían, como el compromiso de llevar a buen puerto las investigaciones evaluativas”; debido, en parte, a que algunas instancias tenían una “unidad de evaluación muy fuerte, robusta; [...] muy consolidada en el conocimiento de la práctica evaluativa”.

Para Estuardo Gómez, quizá una de las razones o buena parte de la explicación se debe a que “la realización de la evaluación tiene que ver en parte con la naturaleza de la política pública. Me parece que los programas sociales, que aquellas dependencias que tienen programas sociales son más sensibles a esto son más sensibles a esta práctica de evaluar”. Además, agregó que para él sí influye mucho la preparación profesional, pero, sobre todo “la cercanía con el mundo universitario, o sea, con el mundo de la ciencia [...] en la medida que hay cierta aproximación a la generación de conocimiento, a las comunidades académicas [...] en esa medida también hay más sensibilidad en el valorar el uso de la evidencia, valorar la evidencia y valorar la necesidad que se tiene de sostener decisiones con base en esa evidencia”.

Si bien Jannet Salvador refiere que las recomendaciones de las evaluaciones que ella realizó tuvieron una buena recepción, precisó que “durante el ejercicio

evaluativo de los años de 2019 y 2020 fue trabajo meramente de gabinete, no tanto de hacer entrevistas, hice una entrevista o dos, porque necesitaba yo aclarar algunas cosas”; en dichos ejercicios de evaluación “el área de Evalúa Jalisco era la encargada de ser el vínculo entre las áreas ejecutoras y los evaluadores, y entonces el área de Evalúa Jalisco fuera quién [nos] entregaba toda la información para que nosotros hiciéramos esas evaluaciones, donde tuvimos interacción con las áreas ejecutoras, fue al principio de la evaluación cuando nos presentaron”.

No obstante, ambos entrevistados destacan y rescatan algo elemental relacionado con el grado de utilización y que se refiere al hecho de aceptar la evaluación como un mecanismo de aprendizaje y no como una imposición. Ante esto Estuardo comentó que algo que permitió avanzar rápidamente en la estrategia de evaluación a Evalúa Jalisco que “el diálogo con los actores, con las unidades de evaluación, el hecho de que la evaluación se fue desarrollando no como una imposición, sino como un proceso en el cual íbamos viendo cuáles eran las ventajas, buscando que tuviera la utilidad, un uso que satisfacer a una necesidad”.

En relación con el factor de clima político de apoyo para utilizar la evaluación como un insumo para la toma de decisiones, Jannet Salvado considera que “si no existe la voluntad y el respaldo político para que la evaluación se realice, vamos a encontrar frenos en estos procesos [...] por la experiencia, como evaluadora, yo puedo creer que en el Estado de Jalisco existe la voluntad política para respaldar los temas de evaluativos”. Específicamente, en su experiencia, considera que éste es un factor que “influye mucho [ya que están] motivados a continuar cumpliendo y mejorando, para poder continuar siendo en esos primeros lugares de desempeño [y con ello obtener un reconocimiento nacional o internacional, entonces esto], hace que los gobiernos busquen estar en la foto [...] quieren decir, mira en mi Estado sí se hace evaluación”.

Respecto a la consolidación institucional y política de Evalúa Jalisco, Estuardo Gómez considera que un factor importante fue “la decisión de constituir un comité, el Comité Técnico Evalúa Jalisco, que blindó muy bien a la práctica evaluativa, me parece que eso le dio mucho respaldo porque no fue una imposición o una decisión del legislativo sobre el Ejecutivo”; de tal manera, que la conformación

y acompañamiento de este Comité Técnico “generaba un compromiso a la Secretaría [Sepaf] y le daba también algo de respaldo desde afuera, desde afuera del Gobierno, desde afuera del de la administración pública”.

Entonces, a consideración de Estuardo Gómez, con la creación del Comité Evalúa Jalisco, la Sepaf se configuró como una figura (unidad de evaluación central) que permitía establecer una relación con las demás dependencias y, de cierta manera fungir como “evangelizadores de la evaluación”, lo cual ayudo a generar un compromiso o receptividad de la evaluación. El entrevistado relató que el primer acercamiento con los operadores de los programas se daba con frases como “si necesitas esto, nosotros te podemos ayudar a que la investigación te resulte útil”; entonces eso hizo posible para “consolidar la práctica, la experiencia [y..] creo que esos son los factores más importantes, me parece que es la apertura y los antecedentes”.

Un incentivo adicional fue la creación del Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco, cuya administración recayó en la Sepaf, y ante lo cual fue más fácil gestionar recursos, dadas las restricciones presupuestales, para el pago de los servicios de consultoría externos y que eventualmente ayudó para persuadir a los operadores de los programas “para decirles no te va a costar, nosotros lo vamos a pagar, la Secretaría lo va a pagar”, de acuerdo con el entrevistado.

Entonces la participación o involucramiento de los actores, en algunos casos, comienza desde la fase de la planeación de la evaluación, en el que se persuade a los operadores para someter los programas a una revisión sistemática de los resultados o desempeño. De acuerdo con Jannet Salvador, en su experiencia como consultora externa, lo principal es hacerles saber que la evaluación no es una auditoria, entonces “cuando tú les explicas desde un principio de que se trata una evaluación, cómo les va a ser útil a ellos una evaluación, como la van a poder utilizar en la mejora de las actividades diarias, darles la oportunidad que sus voces sean escuchadas, esto hace inmediatamente un cambio en el proceso, en la cultura de la evaluación y logramos que haya una mayor apropiación tanto del proceso evaluativo como de los resultados que le dan de la evaluación”.

Para Estuardo Gómez, desde una mirada interna en el seguimiento de las evaluaciones desde Evalúa Jalisco, sostiene que el involucramiento de los actores interesados es un factor decisivo para la utilización de los hallazgos y recomendaciones que emiten las evaluaciones, aun cuando es un proceso introspectivo difícil de digerir, es decir, es una situación donde debes “confrontarte contigo mismo, pero mediante alguien más, es como un ejercicio de espejo”), pero que “juega un papel importante para aceptar y pues de alguna u otra manera también ir moldeando el tipo de hallazgos y recomendaciones en el sentido de que los operadores también le dan insumos a los evaluadores para que contextualicen hagan factible estas recomendaciones”.

Respecto del componente participativo o de involucramiento de los actores relevantes en el proceso evaluativo, Jannet Salvador argumentó que aunque las evaluaciones que realizó en 2021 fueron meramente un trabajo de gabinete, siempre “hay muchos momentos en la evaluación en las cuales se puede abrir a la participación de las personas ejecutoras; [...] suelo hacer un ejercicio participativo para la para la revisión de su matriz de indicadores, eso de maravilla; hacer presentaciones intermedias de resultados, [...] los reúno antes de que yo entregue un informe preliminar para darles a conocer hallazgos preliminares [y de esta manera] ellos me los validen y se apropian de la evaluación”.

En este sentido, Estuardo Gómez señaló puntualmente que en todos los casos la participación de los evaluados se daba al momento de la presentación de los resultados, ya que existía la “exposición de las recomendaciones de manera preliminar y después con la retroalimentación de la unidad de evaluación y de los gestores de los programas, mediada por la unidad de evaluación (Evalúa Jalisco), se hacían las observaciones a los evaluadores sobre la suficiencia, sobre la claridad, sobre la puntualidad de los hallazgos o el entendimiento de las recomendaciones [en atención a los términos de referencia]”.

Es importante recalcar que las hallazgos y recomendaciones del proceso evaluativo estén sustentados o se realicen bajo un “análisis de las implicaciones técnico operativa, financieras, administrativas y jurídicas”, con el objetivo que la mayoría de ellas sean aceptadas en algún grado, aceptadas por los operadores y

consolidadas para ser convertidas en aspectos de mejora. No obstante, estos compromisos de mejora, aun cuando deben ser atendidos por los operadores de los programas, “si decidían adoptar una recomendación, adoptar un compromiso de mejora, van a tener la posibilidad de que la Secretaría [Sepaf] les fuera acompañando en la ejecución de las tareas para que controlaran, digamos, de alguna forma, materializaran de esas mejoras”.

De acuerdo con Estuardo Gómez, en su experiencia “había algún grado mayor o menor de aceptación, en promedio del 60 por 65% de las recomendaciones, se adoptaban como compromiso de mejora, estamos hablando de la mayoría de las recomendaciones”. Por lo tanto, cobra relevancia dicho argumento, en comparación con lo analizado en el apartado anterior, en el cual se hizo referencia al 72% de las recomendaciones que fueron aceptas y convertidas en agendas de mejora, derivadas de las evaluaciones llevadas a cabo a los fondos del Ramo 33.

Sin embargo, Jannet Salvador, con una mirada crítica del proceso evaluativo considera que este no concluye “cuando entregas el informe de resultados porque no termina ahí una evaluación, una evaluación debe de retroalimentar el proceso y también, en muchos casos, los equipos de evaluación dan recomendaciones que no son factibles de ser implementadas”, entonces en muchos casos se considera que el evaluador debería “verificar la factibilidad de la implementación de las recomendaciones, te aseguro que haríamos mejores recomendaciones, porque estaríamos pensando cómo las van a implementar”.

Conclusiones

La evaluación de políticas o programas se ha convertido en una práctica cotidiana y recurrente en los gobiernos que buscan mejorar su desempeño mediante procesos de retroalimentación, producto de la información técnica obtenida de los hallazgos y recomendaciones de su revisión sistemática. Paralelamente, en la academia se cuenta con un cúmulo de estudios e investigaciones que discuten sobre los modelos y objetivos que debe reivindicar la evaluación para configurarse como un mecanismo instrumental, no sin dejar fuera del estudio los factores que posibilitan o impiden su utilización, como variables exógenas en los procesos evaluativos.

De esta manera, como se pudo constatar en el capítulo 1, existen una amplia discusión teórica sobre las condiciones institucionales, normativas, organizacionales, presupuestales y personales que facilitan que los agentes públicos puedan utilizar las evaluaciones producto de la revisión recurrente a los programas o políticas públicas, para el cumplimiento de una retroalimentación fructífera y, con ello, obtener mejores resultados o desempeño en el objetivo final de estos. Si bien realizar evaluación representa o conlleva costos monetarios, de tiempo y esfuerzo, no siempre genera valor, en el entendido de que son escasos los procesos evaluativos que ofrecen evidencia de calidad donde se presenten de manera contundente los impactos positivos o negativos de las intervenciones públicas.

A partir de la revisión teórica se pudo conformar en el cuadro 5 una serie de categorías y factores que, según lo diferentes autores, ayudan a comprender cómo y en qué magnitud se da la utilización de la evaluación, tomando en consideración que los cambios instrumentales no son producto directo de los hallazgos y recomendaciones, pero sí sirven como un marco de referencia ante la posibilidad de someterse a una revisión sistemática, querer comprender el programa y tratar de realizar mejoras, todo ello en un marco institucional y de restricciones normativas, operativas y burocráticas.

Por otra parte, el impulso de la política de evaluación, tanto en el orden federal como en el estatal, se ha originado de las constantes adecuaciones al marco normativo e institucional, que tuvieron por objetivo generar mayor certidumbre sobre el desempeño, impacto y calidad del gasto público sobre las necesidades ciudadanas, que como se pudo verificar en las mediciones de Coneval, existe una tendencia hacia el fortalecimiento de los sistemas de evaluación en su componente técnico. A pesar del grado de desarrollo del sistema de evaluación en algunas entidades federativas, como el caso de Jalisco, existe una tendencia hacia su perfeccionamiento; no obstante, que aún existen severos rezagos en algunas otras (como Baja California Sur) que parecen tener una dependencia de la trayectoria, en parte asociada a la fragilidad institucional y la ausencia de una disposición organizacional hacia la gestión del desempeño. Dichos resultados permiten dar cuenta de los grandes desafíos a los que se enfrentan la práctica evaluativa en nuestro país.

De ahí la importancia de poder visibilizar, mediante el estudio de caso, a aquellas entidades federativas que han posibilitado el fortalecimiento de un sistema de evaluación de desempeño, a pesar de los vaivenes políticos y el entorno institucional. Dicha inquietud, sobre la fortaleza o debilidad del sistema de evaluación en las entidades federativas, motivó que la presente investigación pretendiera revisar y comprobar que parte del avance se debe al arraigo de un componente esencial: la utilización de la evaluación. Por lo tanto, explorar el grado de utilización y los factores que inciden en esta, son elementales para dar luz sobre el nivel de madurez del sistema.

Recientemente, Evalúa Jalisco ha obtenido reconocimientos por parte de Coneval y organismos internacionales por la consolidación y sostenibilidad del sistema de evaluación, en los componentes normativo, institucional y práctico. Ante este hecho, la investigación estudió puntualmente el componente denominado “uso de la evidencia”, para verificar si el proceso y conversión de las recomendaciones a agendas de mejora permite a los gestores de los programas definir los compromisos con fines instrumentales, es decir, analizarlos y traducirlos en un mecanismo de

mejoramiento de las actividades del programa o fondo, así como de las vicisitudes que se presentan para tomarse en cuenta o no las recomendaciones.

En este sentido, uno de los hallazgos de la investigación considera que, aunque existe un nivel relativamente alto (72 de 100) de recomendaciones que se convierten en aspectos de mejora y se cuenta con una clasificación, no queda claro a que tipo de utilización corresponde; es decir, si es instrumental o no, en términos de la esencia y los cambios que propone dicha recomendación. Por esta razón, es importante poner énfasis en la generación de categorías o variables de análisis, para contrastarlos con la clasificación que se les atribuye a las recomendaciones en la práctica. Por ejemplo, de las 72 recomendaciones aceptadas, 47 se categorizaron como “Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención”; a pesar de que la mayoría de estas son de un tipo conceptual (38 de 47) según nuestra clasificación, que se caracterizan por “influir en la reflexión de manera general, cambiando la comprensión de lo que es y hace el programa”, de acuerdo con el análisis del capítulo 1. Por otra parte, aunado a lo anterior, también debe estudiarse el progreso o seguimiento del avance de las Agendas de mejora, que deben completarse, conforme su magnitud, en los tiempos establecidos por los agentes, sino no tendría sentido o razón de ser su aceptación.

Respecto de las 28 de las 100 recomendaciones no consideradas para convertirse en Agendas de mejora, existen dos comentarios: el primero consiste en suponer que las recomendaciones no cuentan con los elementos necesarios de claridad, pertinencia y competencia, para ser consideradas en el proceso de retroalimentación, pero aquí cabe también preguntarse respecto al proceso discrecional de los operadores para aceptar o no dichas recomendaciones. El segundo comentario considera que, si el ejercicio evaluativo es un proceso participativo en el cual se ven incluidos los operadores de los programas, cabría preguntarse por qué las recomendaciones que emiten son descontextualizadas o no aportan, según los evaluados, como una recomendación de calidad, que pueda consentir cambios instrumentales. Entonces, cabría indagar porqué a pesar de que existen las condiciones y fortalezas institucionales para llevar a cabo los procesos

evaluativos se deja en última instancia a los operadores decidir en torno a una recomendación, es decir, si es o no viable de ser llevada a cabo.

Por su parte, el componente cualitativo de la investigación pudo constatar, mediante entrevista sobre la experiencia y opinión de actores que participaron activamente en el sistema de evaluación de Jalisco, que existen factores que inciden en la recepción y grado utilización de las evaluaciones, que depende de calidad de la evaluación, el clima político (o la postura del gobernante en turno y de la disposición de los titulares de las dependencias), el entorno normativo e institucional, los incentivos, la configuración de mecanismos para que las evaluaciones tengan una incidencia (componente “uso de la evaluación), la planeación de estas y un último elemento, pero no menos importante, el involucramiento de los actores interesados que tienen incidencia en las posturas y desarrollo de las evaluaciones.

De esta manera, la tesis aportó evidencia de que el entorno institucional, como es el caso de la conformación de Evalúa Jalisco, la creación de un fideicomiso, la existencia de una ley de planeación y los Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación en Jalisco, la configuración de los 4 componentes del sistema de evaluación (detección de necesidades de evaluación, la mejora de las condiciones de evaluación, el desarrollo y coordinación práctica (PAE) y el uso de la evidencia) fueron (y son) determinantes, entre otros, para que Jalisco consolidara su sistema de evaluación y que, en cierta medida, posibilitó que las evaluaciones en general tengan una calidad, puedan participar los actores interesados y haya una disposición hacia su uso (como lo refiere el componente). Todo ello redundó en que existieran las condiciones para que el grado de utilización de las evaluaciones del FAM y FAIS del Ramo 33 en Jalisco en el periodo referido se estableciera en un rango alto, a pesar de la poca claridad en la clasificación de las recomendaciones, como se ha precisado.

En este sentido, con el aporte de los elementos y evidencias la tesis confirmó la hipótesis de trabajo de la investigación que sugiere que el grado de utilización de las evaluaciones del FAM y FAIS del Ramo 33, en Jalisco en el periodo 2015-2021, estuvo influida o determinada por la calidad del proceso evaluativo, la disposición

organizacional hacia su uso y el involucramiento de actores interesados, que se verificó mediante análisis documental cuantitativo sobre el grado de utilización y cumplimiento de las agendas de mejora, como de las entrevistas realizadas.

De esta manera, la aportación de la investigación reside en la exploración y consolidación de un marco conceptual respecto a la utilización de la evaluación y sus factores de incidencia, que sirvió para poder indagar y contrastar respecto al avance del sistema de evaluación de Jalisco y la revisión de las evaluaciones en específico del FAM y FAIS, para comprobar que el grado de utilización depende de factores propios de la evaluación, pero también del entorno organizacional, institucional y normativo, sin dejar de mencionar los antecedentes del arraigo del sistema. De manera adicional, la tesis permitió explorar una senda de investigación poco estudiada en los estudios de políticas públicas, por lo menos en nuestro país, y, con ello, contribuye a generar una discusión sobre dicha línea de investigación en un futuro.

Si bien la tesis cumplió con los objetivos planteados al analizar el grado y los factores que influyen en la utilización de las evaluaciones, indagar sobre el proceso de conversión de las recomendaciones a aspectos de mejora de los fondos y/o programas, e identificar los cambios producidos, existen aspectos que aunque no formaban parte de la investigación se dejan como propuesta para posteriores trabajos de investigación como lo es: analizar la utilización desde la postura ciudadana, explorar los incentivos que favorecen o limitan la utilización, un examen minucioso sobre la calidad de las evaluaciones (metaevaluación), una exploración más sistemática y elaborada a partir de un estudio comparativo sobre qué es o debería considerarse un grado alto de utilización y la contribución o preponderancia cuantitativa que tiene cada factor.

Bibliografía

- AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas* (p. 120). Ministerio de Política Territorial y Administración Pública Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública* (Cuarta reimpresión). FCE.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2012). *Política pública* (Biblioteca Básica de Administración Pública). Siglo XXI editores.
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction* (5th ed). Houghton Mifflin.
- Ángel Lara, H. A. (2015). La institucionalización de una cultura de la evaluación y monitoreo, el caso del Estado de Jalisco. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior.*, 5(8).
- Arellanes Ramírez, A. (2011). *Una solución a la paradoja de las aportaciones federales para los municipios (Ramo 33 municipal)*. CIDE.
- Arellano, D., & Blanco, F. (2013). Políticas públicas y democracia. *INE*, 110.
- Asenjo Ruiz, C. (2016). *Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas*. Programa EUROsocial. [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1460977721-DT_45_guia%20de%20evaluacion\(montado\).pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1460977721-DT_45_guia%20de%20evaluacion(montado).pdf)
- Astudillo Moya, M., & Fonseca, F. J. (2017). *Finanzas públicas para todos. Una introducción a la hacienda pública mexicana*. Trillas.
- Ballescá, M. (2013). Monitoreo y evaluación para resultados en Jalisco. En C. Maldonado & C. Galíndez (Eds.), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación Sur-Sur para la innovación: El papel de los actores subnacionales*. CLEAR/CIDE.
- Ballescá, M. (2015). Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación para un gobierno subnacional. La experiencia de Jalisco, México. En P. Sanabria (Ed.), *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. Centro CLEAR para América Latina.
- Ballescá, M. (2018). EVALÚA Jalisco: Modelo, camino andado, lecciones aprendidas y pasos pendientes. En M. Ballescá (Ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en México: EVALÚA Jalisco*. Gobierno del Estado de Jalisco – El Colegio de Jalisco.
- Bardach, E. (2008). *Los ocho pasos del análisis de políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Bayley, S. (2008). *Maximizing The Use of Evaluation Findings*. 4.
- Bustelo, M. (2011). La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas. En R. Salcedo (Ed.), *Evaluación de políticas públicas* (Biblioteca Básica de Administración Pública). Siglo XXI editores.
- Cabrero Mendoza, E. (2000). *Gerencia Pública Municipal*. M.A. Porrúa.
- Cardozo Brum, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo Brum, M. (Ed.). (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados*. UAM-Xochimilco y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados.
- Castro, Lopez-Acevedo, G., Beker Busjeet, G., & Fernandez Ordonez, X. (2009). *El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional*. Banco Mundial.
- Cejudo, G., & Maldonado, C. (2011). *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011 Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación*. CIDE/CLEAR/SFP.
- Cejudo, G., & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1), 3–31.

- Chapa, C., & Velázquez, C. (2011). Evaluación del Ramo 33. En *El estudio del ramo 33*. COLMEX y Coneval.
- Chapoy Bonifaz, D. B. (2006). *Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación*. UNAM.
- Conde Bonfil, C. (2017). Avances y retrocesos de la evaluación en México. La perspectiva de los evaluadores. *Política y Cultura*, 47, 9–40.
- Coneval. (s/f-a). *Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33*. Coneval.
- Coneval. (s/f-b). *Informe de monitoreo de Fondos de Aportaciones: Análisis sobre qué y cómo pretenden lograr resultados*.
- Coneval. (s/f-c). *Informe de Resultados 2014-2015: Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33*. Coneval.
- Coneval. (s/f-d). *Notas sobre monitoreo y evaluación a nivel local. Avances en la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas*. Coneval.
- Coneval. (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: Evaluación de ocho fondos de política pública*. Coneval.
- Coneval. (2012). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011*. Coneval.
- Coneval. (2013). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2013*. Coneval.
- Coneval. (2015a). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2015*. Coneval.
- Coneval. (2015b). *La política de evaluación en México: 10 años de Coneval*. Coneval.
- Coneval. (2018). *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018*. Coneval.
- Coneval. (2019a). *Estudio sobre el Proceso de descentralización en México 1997-2017*.
- Coneval. (2019b). *Identificación y clasificación del uso de la información del CONEVAL para la mejora de la política de desarrollo social* [Mimeo]. Coneval.
- Coneval. (2019c). *Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México*.
- Coneval. (2020). *Informe de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019-2020* (p. 83). Coneval.
- Coneval. (2021a). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021*. Coneval.
- Coneval. (2021b). *Mecanismos para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)*. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/MecanismoActualizacion2011.aspx>
- Coneval. (2021c). *Medición de la pobreza en los municipios en México* [Presentación de resultados]. Coneval.
- Coneval. (2022, mayo 17). *Glosario. Medición de la pobreza*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- Cousins, J. B., & Leithwood, K. A. (1986). Current Empirical Research on Evaluation Utilization. *Review of Educational Research*, 56(3), 331–364.
- Dahler-Larsen, P. (2000). Surviving the routinization of evaluation. The Administrative Use of Evaluations in Danish Municipalities. *Administration & Society*, 32(1), 70–92.
- Del Castillo Alemán, G., & Dussuage Laguna, M. (Eds.). (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollo contemporáneos para América Latina*. Flacso México.
- Díaz Cayeros, A. (1997). Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: Incentivos y limitaciones. *Revista Perfiles latinoamericanos*, enero-junio.

- Díaz Cayeros, A. (2003). *Los retos del federalismo mexicano: La cuestión de la efectividad del gasto descentralizado y la rendición de cuentas*. CIDAC-Fundación F. Naumann.
- Dirección General de Monitoreo y Evaluación. (2020). *Agenda de Mejora para Programas Públicos Estatales*. <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/>
- Dirección General de Monitoreo y Evaluación. (2021). *Brochure estrategia Evalúa Jalisco [Gubernamental]*. https://evalua.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2021-03/Brochure_Estrategia_Evalua_SPPC_para_Web.pdf
- Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa. (2021). *Informe de avances en los compromisos y actividades de las Agendas de Mejora, periodo 2019-2020 [Gubernamental]*.
- Dunn, W. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (Sixth edition). Routledge.
- Dye, T. (2016). *Understanding public policy*. Pearson.
- Echebarría, K., & Mendoza, X. (1999). La especificidad de la gestión pública: El concepto de management público. En C. Losada i Marrodán (Ed.), *¿De burócratas a gerentes públicos? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. BID.
- Feinstein, O. (2002). Use of Evaluations and the Evaluation of their Use. *Evaluation*, 8(4), 433–439. <https://doi.org/10.1177/13563890260620621>
- Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. *Presupuesto y gasto público*, 68, 41–52.
- Feinstein, O. (2015). *Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe*. 19.
- Feinstein, O. (2016). La evaluación pragmática de las políticas públicas. En CAF (Ed.), *La evaluación de políticas: Fundamentos conceptuales y analíticos*. CAF Banco de Desarrollo de América Latina.
- Flamand, L. (2016). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos. *Política y Gobierno, CIDE, XIII(2)*, 315–359.
- García Vázquez, N., & Ángel Lara, H. A. (2018). De la innovación a la institucionalización: Consejo Técnico Independiente EVALÚA Jalisco. En M. Ballescá (Ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en México: EVALÚA Jalisco*. Gobierno del Estado de Jalisco – El Colegio de Jalisco.
- Garde, J. A. (2004). *La evaluación de políticas y su institucionalización en España*. 18.
- Gómez Morán, E. (2018). Perspectivas de evaluadores y gestores: Usos y potencialidades de la evaluación. En M. Ballescá (Ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en México: EVALÚA Jalisco*. Gobierno del Estado de Jalisco – El Colegio de Jalisco.
- González Gómez, J. (2010). La evaluación de la actividad gubernamental: Premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana. En J. L. Méndez (Ed.), *Políticas públicas: Vol. XIII*. COLMEX.
- Hallam, A., & Bonino, F. (2013). *Usando evaluaciones para un cambio real: Perspectiva de los especialistas humanitarios*. ALNAP STUDY.
- Harguindéguy, J. B. (2018). *Análisis de políticas públicas* (Segunda edición). Tecnos.
- Henry, G., & Mark, M. (2015). Más allá de la utilización. La influencia de la evaluación sobre las actitudes y las acciones. En C. Maldonado & G. Pérez (Eds.), *Antología sobre evaluación*. CIDE.
- Højlund, S. (2014). Evaluation use in evaluation systems – the case of the European Commission. *Evaluation*, 20(4), 428–446. <https://doi.org/10.1177/1356389014550562>
- IIEG. (2011). *Diez problemas de la población en Jalisco: Una perspectiva sociodemográfica*. Gobierno de Jalisco.
- IIEG. (2020). *Análisis general de las Áreas Metropolitanas de Jalisco*. Gobierno de Jalisco.

- Johnson, B. (1998). Toward a theoretical model of evaluation utilization. *Evaluation and Program Planning*, 21(1), 93–110. [https://doi.org/10.1016/S0149-7189\(97\)00048-7](https://doi.org/10.1016/S0149-7189(97)00048-7)
- Johnson, K., Greenseid, L. O., Toal, S. A., King, J. A., Lawrenz, F., & Volkov, B. (2009). Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation*, 30(3), 377–410. <https://doi.org/10.1177/1098214009341660>
- Kaufmann, J., Sanginés, M., & García, M. (Eds.). (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000016>
- Kettl, D. (2000). *The global public management revolution. A report on the transformation of governance*. Brookings Institution Press.
- King, G., Verba, S., & Keohane, R. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Alianza.
- Kirkhart, K. E. (2000). Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence. *New Directions for Evaluation*, 2000(88), 5–23. <https://doi.org/10.1002/ev.1188>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Subirats, J., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Leviton, L., & Hughes, E. (1981). Research on the utilization of evaluations: A Review and Synthesis. *Evaluation Review*, 5(4), 525–548.
- Levy, S. (2009). *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de progreso-oportunidades*. FCE.
- Maldonado, C., & Pérez, G. (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. CIDE.
- Maldonado, C., Pérez, G., & Faustino Hernández, D. (2015). El sistema de seguimiento y evaluación de programas federales en México: Retos para su consolidación. En C. Maldonado (Ed.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. CIDE.
- Mandujano Ramos, N. (2010). *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. UNAM-IIIE.
- Mark, M., & Henry, G. (2004). The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence. *Evaluation*, 10, 35–57.
- Martínez Mendoza, É. (2013). Avances en la institucionalización de las prácticas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2011. En C. Maldonado & C. Galíndez (Eds.), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación Sur-Sur para la innovación: El papel de los actores subnacionales*. CLEAR/CIDE.
- Martínez Mendoza, É. (2021). La construcción de un sistema de monitoreo y evaluación como un deporte de equipo. Avances del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas. En M. Cardozo Brum & A. Rosas Huerta (Eds.), *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos*. UAM Xochimilco.
- Mayne, J. (1999). Utilizing Evaluation in Organizations: The Balancing Act. En *Can Governments Learn?* Routledge.
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. FCE.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE.
- Merino, M., & Cejudo, G. (2010). Introducción. En M. Merino & G. Cejudo (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. CIDE-FCE.
- Meza Urías, J. E. (2017). *Principales factores asociados al uso instrumental de la evaluación externa de los programas presupuestarios federales en México, periodo 2007-2013*. UNAM.
- Montiel, M. J. (2010). *El uso instrumental de la evaluación en los programas gubernamentales. El caso de la evaluación de la política social en México*. CIDE.

- Montiel, M. J. (2011). La evaluación como instrumento de cambio. En G. Cejudo & C. Maldonado (Eds.), *De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del Premio 2011 Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación*. CIDE/CLEAR/SFP.
- Morra Imas, L., & Risk, R. (2009). *El camino hacia los resultados. Diseño y realización de evaluaciones eficaces para el desarrollo*. Banco Mundial.
- OCDE. (1997). *La transformación de la gestión pública: Las reformas en los países de la OCDE*. INAP España.
- OCDE. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Grupo de trabajo del CAD.
- OCDE. (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264075962-es>
- Olmeda, J. (2017). Patrones de reforma administrativa en el federalismo mexicano: El caso de las políticas de monitoreo y evaluación. En G. Cejudo & M. del C. Pardo (Eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones*. El Colegio de México.
- Osuna, J. L., & Márquez, C. (s/f). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México.
- Patiño Peña, M. C. (2014). La utilización efectiva de las evaluaciones en las decisiones sobre política pública: El caso de los programas federales de atención a grupos vulnerables. COLMEX.
- Patton, M. Q. (1997). *Utilization-focused evaluation: The new century text*. Sage Publications, Inc.
- Pérez Yarahuán, G. P. (2015). La influencia de la evaluación externa en los programas gubernamentales para la educación básica, 2002-2012. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(66), 26.
- PNUD. (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. PNUD.
- Portilla Tinajero, R. (2021). Condiciones para la institucionalización de la evaluación como mecanismo de mejora de la gestión pública. El caso de Evalúa Jalisco. En M. Cardozo Brum & A. Rosas Huerta (Eds.), *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos*. UAM Xochimilco.
- Requena, A., & Pérez, M. (2010). *Análisis y evaluación de políticas sociales*. Tecnos.
- Rodríguez Hernández, F. (2019). *Desarrollo y condiciones de vida en ciudades de México. El sistema urbano y las zonas metropolitanas de Cuernavaca y Querétaro*. UNAM-CRIM.
- Rosas Arellano, J., & Sánchez Bernal, A. (2017). La evaluación de las políticas públicas en Jalisco. Una aproximación desde la metaevaluación. *Política y Cultura*, 47.
- Rossi, P., & Freeman, H. (1989). *Evaluación: Un enfoque sistemático para programas sociales*. Trillas.
- Rossi, P., Freeman, H., & Lipsey, M. (2015). El contexto social de la evaluación. En C. Maldonado & G. Pérez (Eds.), *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. CIDE.
- Sabatier, P. (Ed.). (2007). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Westview Press.
- Sandison, P. (2006). The utilisation of evaluation. En *The utilisation of evaluations: ALNAP Review of Humanitarian Action* (p. 146). Overseas Development Institute.
- Saunders, M. (2012). The use and usability of evaluation outputs: A social practice approach. *Evaluation*, 18(4), 421–436. <https://doi.org/10.1177/1356389012459113>
- Scott, J. (2008). *Evaluación de programas y políticas públicas: De las evaluaciones a las políticas*. CIDE; Documento de trabajo 444. <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1208/93301.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Villalobos, A. (2010). *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales*. INAP.

- Villarreal, E. (2019). *Instrumentos de políticas públicas* (Biblioteca Básica de Administración Básica). Siglo XXI editores.
- Weiss, C. (1998). Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21–33.
- Weiss, C. (2008). *Investigación evaluativa: Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. Trillas.
- Weiss, C. (2015). Preparando el terreno. En C. Maldonado & G. Pérez (Eds.), *Antología sobre evaluación*. CIDE.
- Wildavsky, A. (2018). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Springer International Publishing.
- Yaschine, I. (2016). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. COLMEX.

Anexo 1

No	Nombre del Programa/Fondo	Nombre de la evaluación	Tipo de evaluación	Año PAE	Año analizado	Entidad evaluadora externa	Dependencia o entidad responsable del programa	Tipo de contratación	Costo de la evaluación	Seguimiento con Agenda de Mejora
1	Bienestar Alimentario y Desarrollo Comunitario	Evaluación específica de desempeño del Programa Bienestar Alimentario y Desarrollo Comunitario	Específica de Desempeño	2016	2015	Hm Artepost SC (Humberto Manzo Pantoja)	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco (DIF)	Proceso de Invitación a Cuando Menos Tres Proveedores en Sobre Cerrado	\$ 199,520.00 Nota: El costo Total incluye la evaluación a los tres programas presupuestarios: 1.- Bienestar de Grupos Vulnerables 2.- Bienestar Alimentario y Desarrollo Comunitario 3.- Bienestar de la Niñez y Sus Familias	Sí
2	Bienestar de la Niñez y Sus Familias	Evaluación Específica de Desempeño del Programa Bienestar de la Niñez y Sus Familias	Específica de Desempeño	2016	2015	Hm Artepost SC (Humberto Manzo Pantoja)				Sí
3	Inclusión Para el Bienestar de Grupos Vulnerables	Evaluación Específica de Desempeño de Inclusión para el Programa Bienestar de Grupos Vulnerables	Específica de Desempeño	2016	2015	Hm Artepost SC (Humberto Manzo Pantoja)				Sí
4	Programa de Ayuda Alimentaria Directa	Evaluación del "Programa de Ayuda Alimentaria Directa"	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa	2016	2015	Arias Marroquín y Asociados S.C. (Roberto Arias de la Mora)	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco (DIF)	Invitación a Cuando Menos Tres Proveedores	\$33,000.00	Sí
5	"Nutrición Extraescolar"	Evaluación del Programa "Nutrición Extraescolar"	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa	2016	2015	Arias Marroquín y Asociados S.C. (Roberto Arias de la Mora)				\$33,000.00
6	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Evaluación de Desempeño de los Programas Presupuestarios con recursos del Ramo 33 en el ejercicio fiscal 2016. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Evaluación de Desempeño	2017	2016	Dr. Hiram Abel Ángel Lara	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP).	Invitación a tres	\$77,509.00	Sí
7	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) Asistencia Social.	Evaluación de Desempeño de los Programas Presupuestarios con Recursos Federales del Ramo 33 en el ejercicio fiscal 2016. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) Asistencia Social.	Evaluación de Desempeño	2017	2016	Dr. Hiram A. Ángel Lara	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF Jalisco	Invitación a tres	\$77,509.00	Sí

No	Nombre del Programa/Fondo	Nombre de la evaluación	Tipo de evaluación	Año PAE	Año analizado	Entidad evaluadora externa	Dependencia o entidad responsable del programa	Tipo de contratación	Costo de la evaluación	Seguimiento con Agenda de Mejora
8	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Infraestructura para educación	Evaluación de Desempeño de los Programas Presupuestarios con Recursos del Federales del Ramo 33 en el ejercicio fiscal 2016. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Infraestructura para educación	Evaluación de Desempeño	2017	2016	Dr. Hiram A. Ángel Lara	Instituto de la Infraestructura Física Educativa de Jalisco (INFEJAL)	Invitación a tres	\$77,509.00	Sí
9	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Externa Específica de Desempeño	2018	2017	VRS Virtus Consultores S. C. (Dr. Iván Alejandro Salas Durazo)	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP)	Licitación Pública Nacional	\$370,000.00 pesos, en dicho contrato además se contempla la realización de la evaluación de desempeño al Fondo de Aportaciones Múltiples – Infraestructura Educativa (FAM – Infraestructura Educativa).	Sí
10	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-Infraestructura Educativa)	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-Infraestructura Educativa)	Específica de Desempeño	2018	2017	VRS Virtus Consultores S. C. (Dr. Iván Alejandro Salas Durazo)	Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco y Secretaría de Educación Jalisco	Licitación Pública Nacional		Sí
11	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-Asistencia Social)	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-Asistencia Social)	Específica de Desempeño	2018	2017	VRS Virtus Consultores S. C. (Dr. Iván Alejandro Salas Durazo)	DIF Jalisco	Licitación Pública Nacional	\$182,700.00	Sí
12	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en Jalisco, ejercicio 2018-2019	Específica de Desempeño	2019	2018-2019	Linter Consultores de México S.C. (Dr. Carlos Luis Moreno Jaimes)	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	Licitación Pública Nacional 109/2019	\$ 373,329.76 El contrato número 539/19 se firmó con la entidad evaluadora externa para evaluar dos fondos diferentes: Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Infraestructura Educativa y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	Sí
13	Fondo de Aportaciones, componente Infraestructura Educativa	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones, componente Infraestructura Educativa	Evaluación Específica de Desempeño	2019	2018-2019	Linter Consultores de México S.C. (Dr. Carlos Luis Moreno Jaimes)	Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco	Licitación Pública Nacional 109/2019		Sí

No	Nombre del Programa/Fondo	Nombre de la evaluación	Tipo de evaluación	Año PAE	Año analizado	Entidad evaluadora externa	Dependencia o entidad responsable del programa	Tipo de contratación	Costo de la evaluación	Seguimiento con Agenda de Mejora
14	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social	Evaluación específica de desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social	Evaluación Específica de Desempeño	2019	2018-2019	Investigación en Salud y Demografía, S.C. (Javier E. Jiménez Bolón)	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco	Licitación Pública Nacional	\$290,000.00	Sí
15	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS)	Evaluación Sintética de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) ejercicio 2019-2020	Evaluación Sintética de Desempeño	2021	2019-2020	Centro de Análisis de Programas y Evaluación de Proyectos, S.C. (C-evalua) (Janett Salvador Martínez)	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	Adjudicación Directa	\$50,000	Sí
16	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social. (FAM-AS).	Evaluación Sintética de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples - Asistencia Social ejercicio 2019 y 2020	Evaluación Sintética de Desempeño	2021	2019-2020	Centro de Análisis de Programas y Evaluación de Proyectos, S.C. (C-evalua) (Janett Salvador Martínez)	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Jalisco)	Adjudicación Directa	\$50,000	Sí
17	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Infraestructura Educativa. (FAM-IE)	Evaluación Sintética de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples - Infraestructura Educativa ejercicio 2019 y 2020	Evaluación Sintética de Desempeño	2022	2019-2021	Centro de Análisis de Programas y Evaluación de Proyectos, S.C. (C-evalua) (Janett Salvador Martínez)	Instituto de la Infraestructura Física Educativa de Jalisco (INFEJAL).	Adjudicación Directa	\$50,000	Sí

Anexo 2

ID evaluación				eval16a
Año evaluado	2015	Término de eval (PAE)	2016	
Nombre programa	Bienestar Alimentario y Desarrollo Comunitario			
Tipo de evaluación	Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación específica de desempeño del Programa Bienestar Alimentario y Desarrollo Comunitario			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Adecuar la Matriz de Indicadores de Resultados a los criterios de la Metodología de Marco Lógico.	Adecuación de la MIR a los criterios de la MML.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Separar los bienes y servicios por componente.	Se realizará la separación de los bienes y servicio por componente.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Definir por lo menos tres actividades por componente que reflejen los procesos Sustantivos.	Se definirán por lo menos tres actividades por componente que reflejen los procesos sustantivos.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Redactar adecuadamente los indicadores según el aspecto y población que está midiendo.	Se deberá de redactar adecuadamente los indicadores según el aspecto y población que está midiendo.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/panel/renderFicha/47>

ID evaluación				eval16b
Año evaluado	2015	Término de eval (PAE)	2016	
Nombre programa	Bienestar de la Niñez y Sus Familias			
Tipo de evaluación	Específica de Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación Específica de Desempeño del Programa Bienestar de la Niñez y Sus Familias			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Fortalecer la coordinación interinstitucional con la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas para encontrar mecanismos que permitan exponer las necesidades y retos institucionales para avanzar en un enfoque más orientado a resultados	Fortalecer la coordinación interinstitucional con la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas para encontrar mecanismos que permitan exponer las necesidades y retos institucionales para avanzar en un enfoque más orientado a resultados	Modificar la coordinación o la interacción con otros programas	Persuasivo	100%
Revisar los indicadores de la MIR, en el caso de los que son un número absoluto revisar la posibilidad y la conveniencia de utilizar indicadores que relacionen dos variables	Debido a que la SEPAF emite el "Manual de Programación y Presupuesto" en la página 68 y 69 permite la elaboración de indicadores en absolutos o relativos.	NA	NA	Impertinencia
Incluir en la MIR que se reporta a Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas preferentemente indicadores de resultados y dar seguimiento interno a los indicadores de cobertura.	Incluir en la MIR que se reporta a Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas preferentemente indicadores de resultados y dar seguimiento interno a los indicadores de cobertura.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Se recomienda que cada vez que revise la MIR en la etapa de programación de cada ejercicio, se realice nuevamente el proceso de aplicación de la MML, partiendo desde la identificación de la problemática, y con la participación de todas las áreas y unidades que forman parte del programa presupuestario; y que el proceso de diseño de la MIR siga en la manera más estricta posible lo establecido en la MML.	Cada vez que revise la MIR en la etapa de programación de cada ejercicio, se realice nuevamente el proceso de aplicación de la MML, partiendo desde la identificación de la problemática, y con la participación de todas las áreas y unidades que forman parte del programa presupuestario; y que el proceso de diseño de la MIR siga en la manera más estricta posible lo establecido en la MML.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Se recomienda no agrupar los componentes y las actividades conforme a la unidad administrativa responsables de los mismos, sino al tipo de componentes que se está otorgando, ejemplo, si es Atención psicológica integral para un determinado objetivo (prevención de la violencia, por ejemplo), que puede agrupar pláticas, terapias etc., no importa que varias unidades administrativas la otorguen, es recomendable agruparla por tipo de bien o servicio, o de acción, al objetivo al que está orientado.	No agrupar los componentes y las actividades conforme a la unidad administrativa responsables de los mismos, sino al tipo de componentes que se está otorgando, ejemplo, si es Atención psicológica integral para un determinado objetivo (prevención de la violencia, por ejemplo), que puede agrupar pláticas, terapias etc., no importa que varias unidades administrativas la otorguen, es recomendable agruparla por tipo de bien o servicio, o de acción, al objetivo al que está orientado. Se explicó que se tiene así por cuestión de la estructura programático presupuestal, sin embargo, se recomienda buscar alternativas de manera coordinada con los responsables del presupuesto, para reflejar mejor una orientación a resultados en los programas presupuestarios y en la MIR.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Se recomienda intentar el rediseño de la MIR estratégica con el mayor apego posible a la metodología, lo cual derivado de la experiencia en otras instituciones es factible. En el modelo GpR, no es necesario cambiar la estructura administrativa del programa presupuestario para que su MIR esté	Rediseñar la MIR estratégica con el mayor apego posible a la metodología, lo cual derivado de la experiencia en otras instituciones es factible. En el modelo GpR, no es necesario cambiar la estructura administrativa del programa presupuestario para que su MIR esté expresada conforme a la metodología.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%

<p>expresada conforme a la metodología. Tampoco es necesario que una MIR estratégica y su complementaria (si es que es necesaria) reflejen cada acción y cada partida presupuestaria de cada unidad administrativa.</p>	<p>Tampoco es necesario que una MIR estratégica y su complementaria (si es que es necesaria) reflejen cada acción y cada partida presupuestaria de cada unidad administrativa, para eso se utiliza otro tipo de instrumentos.</p>			
---	---	--	--	--

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/panel/renderFicha/48>

ID evaluación				eval16c
Año evaluado	2015	Término de eval (PAE)	2016	
Nombre programa	Inclusión Para el Bienestar de Grupos Vulnerables			
Tipo de evaluación	Específica de Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación Específica de Desempeño de Inclusión para el Programa Bienestar de Grupos Vulnerables			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Fortalecer la coordinación interinstitucional con la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas para encontrar mecanismos que permitan exponer las necesidades y retos institucionales para avanzar en un enfoque más orientado a resultados	Fortalecer la coordinación con la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas para encontrar mecanismos que permitan exponer las necesidades y retos institucionales para avanzar en un enfoque más orientado a resultados	Modificar la coordinación o la interacción con otros programas	Persuasivo	100%
Revisar los indicadores de la MIR, en el caso de los que son un número absoluto revisar la posibilidad y la conveniencia de utilizar indicadores que relacionen dos variables	Debido a que la SEPAF emite el "Manual de Programación y Presupuesto" en la página 68 y 69 permite la elaboración de indicadores en absolutos o relativos, y debido a que la Subsecretaría de Finanzas emite los criterios para la captura, no es competencia del Sistema DIF Jalisco dicho criterio.	NA	NA	Impertinencia
Se recomienda que en la MIR que se reporta a Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas se incluya el Componente que se refiere al servicio de estancia infantil para menores de 6 años, en lugar del Componente que se refiere a la certificación de los empleados que colaboran en los centros de desarrollo infantil, y que a éste se le dé seguimiento de manera interna pues es una actividad intermedia que se realizan para poder otorgar los bienes.	La MIR que se reporta a Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas se incluya el Componente que se refiere al servicio de estancia infantil para menores de 6 años, en lugar del Componente que se refiere a la certificación de los empleados que colaboran en los centros de desarrollo infantil, y que a éste se le dé seguimiento de manera interna pues es una actividad intermedia que se realizan para poder otorgar los bienes.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Incluir en la MIR que se reporta a Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas preferentemente indicadores de resultados y dar seguimiento interno a los indicadores de cobertura.	Se incluirá en la MIR que se reporta a Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas preferentemente indicadores de resultados y dar seguimiento interno a los indicadores de cobertura.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Se recomienda que cada vez que revise la MIR en la etapa de programación de cada ejercicio, se realice nuevamente el proceso de aplicación de la MML, partiendo desde la identificación de la problemática, y con la participación de todas las áreas y unidades que forman parte del programa presupuestario; y que el proceso de diseño de la MIR siga en la manera más estricta posible lo establecido en la MML.	Cada vez que se revise la MIR en la etapa de programación de cada ejercicio, se realice nuevamente el proceso de aplicación de la MML, partiendo desde identificación de todas las áreas y unidades que forman parte del programa presupuestario; y que el proceso de diseño de la MIR siga en la manera más estricta posible lo establecido en la MML.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Se recomienda no agrupar los componentes y las actividades conforme a la unidad administrativa responsables de los mismos, sino al tipo de componentes que se está otorgando, ejemplo, si es Atención psicológica integral para un determinado objetivo (prevención de la violencia, por ejemplo), que puede agrupar platicas, terapias etc., no importa que varias unidades administrativas la otorguen, es recomendable agruparla por tipo de bien o servicio, o de acción, al objetivo al que está orientado. Se explicó	No agrupar los componentes y las actividades conforme a la unidad administrativa responsables de los mismos, sino al tipo de componentes que se está otorgando, ejemplo, si es Atención psicológica integral para un determinado objetivo (prevención de la violencia, por ejemplo), que puede agrupar platicas, terapias etc., no importa que varias unidades administrativas la otorguen, es recomendable agruparla por tipo de bien o servicio, o de acción, al objetivo al que está orientado. Se explicó	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%

<p>o servicio, o de acción, al objetivo al que está orientado.</p>	<p>que se tiene así por cuestión de la estructura programática presupuestal, sin embargo, se recomienda buscar alternativas de manera coordinada con los responsables del presupuesto, para reflejar mejor una orientación a resultados en los programas presupuestarios y en la MIR.</p>			
<p>Se recomienda intentar el rediseño de la MIR estratégica con el mayor apego posible a la metodología, lo cual derivado de la experiencia en otras instituciones es factible. En el modelo GpR, no es necesario cambiar la estructura administrativa del programa presupuestario para que su MIR esté expresada conforme a la metodología. Tampoco es necesario que una MIR estratégica y su complementaria (si es que es necesaria) reflejen cada acción y cada partida presupuestaria de cada unidad administrativa.</p>	<p>Rediseñar la MIR estratégica con el mayor apego posible a la metodología, lo cual derivado de la experiencia en otras instituciones es factible. En el modelo GpR, no es necesario cambiar la estructura administrativa del programa presupuestario para que su MIR esté expresada conforme a la metodología. Tampoco es necesario que una MIR estratégica y su complementaria (si es que es necesaria) reflejen cada acción y cada partida presupuestaria de cada unidad administrativa, para eso se utiliza otro tipo de instrumentos.</p>	<p>Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención</p>	<p>Conceptual</p>	<p>100%</p>

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/panel/renderFicha/50>

ID evaluación				eval16d
Año evaluado	2015	Término de eval (PAE)	2016	
Nombre programa	Ayuda alimentaria directa			
Tipo de evaluación	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa			
Nombre de eval.	Evaluación del Programa de Ayuda Alimentaria Directa			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Especificar en ROPs estrategia de cobertura y focalización.	Especificar en ROPs estrategias de cobertura y focalización.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Instrumental	100%
Sistematizar información de encuestas de satisfacción.	No es un compromiso debido a que la recomendación no es clara, ya que la difusión no es parte de la recomendación, sino es parte de las actividades por realizar.	NA	NA	Impertinencia

<https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/panel/renderFicha/34>

ID evaluación				eval16e
Año evaluado	2015	Término de eval (PAE)	2016	
Nombre programa	Nutrición Extraescolar			
Tipo de evaluación	Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa			
Nombre de eval.	Evaluación del Programa "Nutrición Extraescolar"			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Especificar en ROPS estrategia de cobertura y focalización.	Especificar en ROPS estrategias de cobertura y focalización.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Instrumental	100%
Sistematizar información de encuestas de satisfacción.	No es un compromiso debido a que la recomendación no es clara, ya que la difusión no es parte de la recomendación, sino es parte de las actividades por realizar.	NA	NA	Impertinencia

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/panel/renderFicha/36>

ID evaluación				eval17a
Año evaluado	2016	Término de eval (PAE)	2017	
Nombre programa	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)			
Tipo de evaluación	Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación de Desempeño de los Programas Presupuestarios con recursos del Ramo 33 en el ejercicio fiscal 2016. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Focalizar las obras programas únicamente en las zonas de atención prioritarias	Se es precio aceptante [sic]. Es decir, los Lineamientos son federales y se establecen porcentajes de recurso mínimo a distribuir para tres conceptos 1. Zonas prioritarias, 2. Zonas de mayor rezago y 3. de Pobreza Extrema. De tal manera que el Estado no puede tener influencia marcada para dirigir el recurso bajo la consideración establecida en la Recomendación.	NA	NA	Incompetencia
La MIR del Pp debe apegarse más a la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores de Resultados, tanto en sus niveles narrativos como en indicadores y supuesto.	Se continuará con los trabajos para mejorar la MIR. Ya se ha modificado para 2018, atendiendo sugerencias surgidas en talleres y asesoría brindada por SEPAF	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Describir el tipo de obras realizadas	Se trabajará en el propósito de ofrecer mayor claridad sobre las obras que se habrán de ejecutar con los recursos destinados para el programa. Se agendarán trabajos de planeación a manera de taller para establecer contenidos mínimos al momento de construir la Descripción de los proyectos.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%

Fuente: <https://agendademejora.jalisco.gob.mx/panel/renderFicha/65>

ID evaluación				eval17b
Año evaluado	2016	Término de eval (PAE)	2017	
Nombre programa	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) Asistencia Social.			
Tipo de evaluación	Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación de Desempeño de los Programas Presupuestarios con Recursos Federales del Ramo 33 en el ejercicio fiscal 2016. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) Asistencia Social. (Bienestar de la Niñez y sus Familias, Bienestar Alimentario y Desarrollo Comunitario e Inclusión para el Bienestar de Grupos Prioritarios)			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Adecuar las MIR de los distintos Pp que reciben recursos del Ramo 33 para hacerlos acordes, en la medida de lo posible con los objetivos del FAM.	Adecuar las MIR de los distintos Pp que reciben recursos del Ramo 33 para hacerlos acordes, en la medida de lo posible con los objetivos del FAM.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Adecuar los indicadores de medición con los objetivos que se plantean en los resúmenes narrativos para cada uno de los niveles de la MIR de los diferentes Pp	En la medida de lo posible se rediseñará los indicadores en relación con los resúmenes narrativos en la MIR	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Definir con mayor claridad los riesgos externos que enfrentan los Pp para la consecución de sus objetivos y dejarlos plasmados en sus MIR.	Definir con mayor claridad los riesgos externos que enfrentan los Pp para la consecución de sus objetivos y dejarlos plasmados en sus MIR.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Utilizar las oportunidades de mejora de cada una de las evaluaciones que se han realizado a sus Pp para mejorar la MIR de estos.	Utilizar las oportunidades de mejora de cada una de las evaluaciones que se han realizado a sus Pp para mejorar la MIR de estos.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/panel/renderFicha/66>

ID evaluación				eval17c
Año evaluado	2016	Término de eval (PAE)	2017	
Nombre programa	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Infraestructura para educación			
Tipo de evaluación	Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación de Desempeño de los Programas Presupuestarios con Recursos del Federales del Ramo 33 en el ejercicio fiscal 2016. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Infraestructura para educación.			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Elaborar un diagnóstico de la problemática a nivel estatal en la que tiene responsabilidad la unidad que implementa el programa presupuestario.	El instituto no cuenta con recurso para llevar a cabo el diagnóstico, por lo que no es factible que se realice.	NA	NA	Incompetencia
Definir y cuantificar la población objetivo y potencial del programa.	Si bien no corresponde a INFEJAL la cuantificación de la población objetivo y potencial, toda vez que la Secretaría de Educación es la responsable de manejar esa información, a través del trabajo conjunto y comprometido es posible contar con las cantidades requeridas.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Instrumental	100%
Modificar la MIR para que los objetivos del Pp sean acordes con los objetivos del FAM.	Se revisará y valorará la modificación de la MIR.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Rediseñar los indicadores en los niveles que así lo requieren de la MIR utilizando como guía la MIR del FAM para que representen la relación entre dos variables y sean pertinentes para medir el logro de objetivos.	Revisar y valorar la adecuación de los indicadores.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Elaborar los indicadores adecuados para que la unidad responsable pueda medir el cumplimiento de sus metas y objetivos.	Revisar y valorar la adecuación de los indicadores.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Modificar la redacción del objetivo del Fin para que sea claro cuál es el objetivo del programa y cómo se pretende lograr	Recomendación que se complementa con la que sugiere modificar la MIR para que los objetivos del Pp sean acordes con los objetivos del FAM, de modo que se realizarán los ajustes a la par.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Identificar los riesgos externos para el cumplimiento de los objetivos y plasmarlos en los supuestos de cada uno de los niveles de la MIR	Se considera que los riesgos expresados en el documento actual son los únicos y posibles riesgos externos detectados, si bien el programa es operado por INFEJAL se asume como un riesgo que los recursos no se obtengan en tiempo y forma, ya que no depende del Instituto directamente.	NA	NA	Incompetencia
Establecer o revisar los mecanismos para asegurar el recurso estatal necesario para la correcta operación del programa.	Este Instituto por ser un órgano ejecutor, depende de otras instituciones para el cumplimiento de las metas en tiempo y forma, en específico la Secretaría de Educación Jalisco, Universidad de Guadalajara, Secretaría de Innovación,} deben de remitir a este Instituto las acciones que se ejecutarán, con la finalidad de solicitar a la SEPAF la transferencia del recurso, así como solicitar la contratación de las acciones.	NA	NA	Incompetencia

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/panel/renderFicha/67>

ID evaluación				eval18a
Año evaluado	2017	Término de eval (PAE)	2018	
Nombre programa	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)			
Tipo de evaluación	Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Programar reuniones de trabajo entre el Ente Supervisor y las Unidades Responsables con el objetivo de garantizar la priorización de las necesidades de la entidad federativa de acuerdo con los destinos específicos del Fondo.	No es clara porque en ningún texto dice quién es el ente supervisor, se deduce que es la SHP La recomendación no se sustenta en el hallazgo de un problema. Conforme a la normatividad que rige a las 2 dependencias, están muy bien identificadas las atribuciones de cada una.	NA	NA	Incompetencia
Implementar mecanismos para la coordinación y seguimiento de acciones que se puedan financiar con recursos recurrentes.	Si la recomendación se refiere a recursos recurrentes, se identifica que los propios recursos del FISE, tienen esa característica por asignarse anualmente y estos ya tienen un mecanismo de coordinación y seguimiento desde los lineamientos emitidos para su ejercicio, La LCF, las leyes Estatales de Obra pública y Presupuesto, Contabilidad y gasto público, El manual de Normas y Lineamientos Presupuestales de la SHP, entre otros.	NA	NA	Impertinencia
Detallar la información sobre las Zonas de Atención Prioritaria (rurales y urbanas) que se incluye en los planes regionales de desarrollo	Las Zonas de Atención Prioritaria (rurales y urbanas) (ZAP), que se incluye en los planes regionales de desarrollo, son determinadas por estudios que realiza el CONEVAL, por lo que la SIOP no interviene en su definición	NA	NA	Incompetencia
Elaborar un padrón de beneficiarios del FAIS	Este Programa no está considerado como un Programa Público, debido a que por sus características y lineamientos no está abierto para su acceso a personas o municipios en general, las obras que se pueden ejecutar con estos recursos están limitadas al catálogo y las zonas ZAP, así como las de pobreza identificadas por el CONEVAL y la Secretaría de Bienestar, esto es, que no todos puedes acceder si no se cumplen con estas condiciones, por lo cual no se elabora Padrón de Beneficiario Público, cabe mencionar que los beneficiarios con los que se establece el contacto por parte de la SIOP no corresponden a los ciudadanos que harán uso de los servicios que se generan de la ejecución de las obras.	NA	NA	Incompetencia
Realizar capacitaciones para utilizar de manera oportuna el SFU de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	No se acepta en virtud de que ya se dio cumplimiento a esta recomendación, al comienzo de esta Administración Pública 2018-2024 se solicitó apoyo de capacitación a la Secretaría de Bienestar, para el personal que opera administrativamente el fondo en esta secretaría, lo cual se llevó a cabo y los conocimientos ya se están aplicando en las actividades que se realizan en los informes trimestrales a través del Sistema Recursos Federales	NA	NA	Impertinencia

	Transferidos que sustituyó al SFU, así como en la alimentación del MIDS, contribuyendo de esta manera con la transparencia y rendición de cuentas.			
Elaborar un mapa de procesos que resuma las actividades clave en la gestión del fondo con la finalidad de hacerlas del conocimiento de las Unidades Responsables.	Se elaborará un documento específico con el mapa de procesos en el que se establezcan las actividades e implicaciones de las unidades responsables	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Instrumental	100%
Integrar al apartado de normatividad de la página electrónica de la SEPAF, la información actualizada sobre los lineamientos y acuerdos para la operación del Fondo.	Se considera que no es competencia de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, la actualización de las páginas electrónicas de otras dependencias, por consiguiente, de la Secretaría de la Hacienda Pública antes Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.	NA	NA	Incompetencia
Establecer las metas de los indicadores considerando el tiempo estimado de contratación de las obras de infraestructura social	En la MIR de los recursos FISE para el 2020, el cálculo de las metas de los indicadores, se programarán considerando los tiempos requeridos para los procesos	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Alinear los indicadores estatales con los indicadores de la MIR federal del FAIS Entidades	Se alinearán los indicadores de la MIR estatal con los federales, adaptada a las necesidades y circunstancias para el desarrollo de la infraestructura necesaria en las zonas del Estado	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Elaborar una MIR interna estatal del Fondo, alineada con la MIR federal, que permita orientar los resultados de una forma más clara.	Se realizarán ajustes a la MIR estatal para que sea exclusiva del fondo, se alineará con la MIR federal, con el fin de que los resultados se precisen y se le dé seguimiento de una manera clara	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/reporte/reporteFichaAgenda/105>

ID evaluación				eval18b
Año evaluado	2017	Término de eval (PAE)	2018	
Nombre programa	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-Infraestructura Educativa)			
Tipo de evaluación	Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-Infraestructura Educativa)			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Elaborar un catálogo de servicios de infraestructura educativa, así como generar información específica asociada a la situación actual de la infraestructura educativa en el Estado.	Compartir a la SEJ las necesidades atendidas por este Instituto, por región, para que dentro de sus mismas atribuciones identifiquen las áreas de oportunidad.	Modificar la coordinación o la interacción con otros programas	Conceptual	100%
Elaborar documentos diagnósticos específicos asociados a las necesidades de servicios de infraestructura educativa en el Estado	Realizar los diagnósticos que identifiquen las necesidades de servicios de infraestructura educativa.	Modificar la coordinación o la interacción con otros programas	Conceptual	100%
Elaboración de una guía para la presentación de solicitudes de servicios de infraestructura educativa que complementen a los criterios de asignación actuales.	Se rechaza esta recomendación, en virtud de que el FAM no es un programa social que entrega un beneficio en específico a un ciudadano, el FAM es una acción la cual otorga un beneficio para la sociedad en general a través de la infraestructura física educativa, en donde la población no participa directamente en la definición de las escuelas a atender, siendo la Secretaría de Educación	NA	NA	Impertinencia
Elaborar un mapa de procesos que resuma las actividades clave en la gestión del fondo con la finalidad de hacerla del conocimiento de las unidades involucradas.	Hacer del conocimiento el diagrama de flujo para la gestión del fondo, a todas las Unidades Administrativas de este Instituto, que intervienen en el ejercicio del fondo.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Instrumental	100%
Elaborar lineamientos que permitan homogeneizar los dictámenes técnicos que avalan la pertinencia de los servicios de infraestructura educativa.	Elaboración de una guía para llevar a cabo el proceso de Dictaminación.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Instrumental	100%
Agregar información adicional a las bases de datos asociadas a la planeación de los recursos del fondo.	Solicitar nuevamente a la SEJ el diagnóstico o criterios que determinen las acciones a atender.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Incluir en los procesos de gestión del fondo elementos asociables a la participación de grupos sociales.	Se rechaza esta recomendación, en virtud de que el FAM no es un programa social que entrega un beneficio en específico a un ciudadano, el FAM es una acción la cual otorga un beneficio para la sociedad en general a través de la infraestructura física educativa, en donde la población no participa directamente en la definición de las escuelas a atender, siendo la Secretaría de Educación	NA		Impertinencia
Desarrollar indicadores propios sobre el desempeño del fondo acordes a su alcance real	Desarrollar una matriz de indicadores de resultados, de acuerdo con la meta alcanzada al cierre del ejercicio.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/reporte/reporteFichaAgenda/113>

ID evaluación				eval18c
Año evaluado	2017	Término de eval (PAE)	2018	
Nombre programa	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-Asistencia Social)			
Tipo de evaluación	Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-Asistencia Social)			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Complementar la información presente en los diagnósticos específicos de cada programa sobre las necesidades de servicios de asistencia social en el Estado.	Revisar en coordinación con la Dirección de Planeación los diagnósticos existentes de la Evaluación 2017	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Desarrollar una guía para la elaboración de documentos diagnósticos de servicios de asistencia social y/o proyectos de asistencia social.	Elaborar una guía técnica para la elaboración del diagnóstico de servicios y/o proyectos, en coordinación con la Subdirección General de Seguridad Alimentaria	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Elaborar un mapa de procesos que resuma las actividades clave en la gestión del fondo	Elaborar un manual de procesos de la gestión del FAM, en coordinación con la Subdirección General de Seguridad Alimentaria, Dirección de Recurso Financieros y la Dirección de Planeación	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Instrumental	50%
Elaborar lineamientos que permitan establecer una rúbrica de evaluación de los proyectos de asistencia social.	Someter a validación ante el comité de proyectos del Sistema DIF Jalisco, para obtener la actualización de la rúbrica mediante la "Metodología para la ponderación de distribución de recursos de proyectos y gastos controlados de asistencia social a fin de efectuar su validación técnica."	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Instrumental	100%
Realizar un estudio que permita identificar la aportación de los grupos sociales en la gestión del fondo o de los proyectos de asistencia social.	Gestionar con la secretaria de Planeación y Participación Ciudadana una Evaluación de los Procesos del Diseño con enfoque de Participación Ciudadana, respecto a los Programas de Seguridad Alimentaria.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Incluir en los procesos de gestión del fondo elementos asociables a la participación de grupos sociales.	Integrar en el manual de procesos de la gestión del FAM las acciones que realiza el comité social	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Instrumental	50%
Elaborar indicadores internos que permitan registrar y sistematizar las actividades asociadas a la participación ciudadana.	Incluir el indicador propuesto dentro de la MIR de la Subdirección General de Seguridad Alimentaria	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Realizar un análisis sobre la pertinencia de las metas planteadas en la MIR Federal para futuros ejercicios.	MIR 2020 firmada y autorizada por las autoridades competentes	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Incluir información adicional en los indicadores de asistencia social planteados en la plataforma MIDE Jalisco	Gestionar con la secretaria de Planeación y Participación Ciudadana la actualización del indicador MIDE de acuerdo con las necesidades de los programas alimentarios.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/reporte/reporteFichaAgenda/103>

			ID evaluación	eval19a
Año evaluado	2018-2019	Término de eval (PAE)	2019	
Nombre programa	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social			
Tipo de evaluación	Específica de Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en Jalisco, ejercicio 2018-2019			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Elaborar un diagnóstico sobre las necesidades de infraestructura social básica en Jalisco que sea representativo de todo el territorio del estado y que sirva como base para tomar decisiones de infraestructura con recursos del FISE y de otros fondos.	No se cuenta con recursos humanos y financieros para generar un diagnóstico de infraestructura técnicamente adecuado. El diagnóstico implicaría un levantamiento en campo, además del análisis de las bases de datos de anteriores diagnósticos, elaborados en su momento por COPLADE, así como los metadatos de otras publicaciones oficiales, que en este momento no se tiene.	NA	NA	Incompetencia
Desarrollar una estrategia de capacitación para que los municipios logren definir correctamente proyectos de infraestructura básica con una clara rentabilidad social	Desarrollar una estrategia de capacitación para que los municipios logren definir correctamente proyectos de infraestructura básica con una clara rentabilidad social.	Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención	Conceptual	100%
Que el esquema descentralizado de definición de proyectos con participación municipal se complemente con proyectos definidos por el gobierno estatal. Dichos proyectos deben beneficiar a municipios que no participaron en la convocatoria y atender explícitamente las necesidades de infraestructura social identificadas en el diagnóstico.	No se considera factible debido a que el tipo de infraestructura que se puede ejecutar mediante FISE está determinada por criterios técnicos que, relacionados el rezago social y población en situación de pobreza, señalados en los lineamientos oficiales. Existen recursos etiquetados para proyectos definidos por el gobierno estatal.	NA	NA	Impertinencia
Que la convocatoria a través de la cual los municipios proponen proyectos a realizarse mediante el FISE incorpore el requisito de demostrar que el proyecto propuesto fue deliberado y aprobado en el Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal (COPPLADEMUN).	Que la convocatoria a través de la cual los municipios proponen proyectos a realizarse mediante el FISE incorpore el requisito de demostrar que el proyecto propuesto fue deliberado y aprobado en el Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal (COPPLADEMUN).	Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención	Persuasivo	100%
Elaborar un informe que explique la asignación de los recursos del FISE en cada ejercicio fiscal, justificando la selección de proyectos en función del diagnóstico de necesidades de infraestructura social.	No se tiene un diagnóstico para usar esos datos como justificación en la asignación de obra. Sin embargo, ya se acredita el cumplimiento de los lineamientos y recomendaciones de CONEVAL mediante la plataforma de Bienestar y se trabajó en mejorar los procesos de evaluación de proyectos.	NA	NA	Incompetencia

Fuente: <https://agendademejora.jalisco.gob.mx/reporte/reporteFichaAgenda/123>

ID evaluación				eval19b
Año evaluado	2018-2019	Término de eval (PAE)	2019	
Nombre programa	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-Infraestructura Educativa)			
Tipo de evaluación	Específica de Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM-Infraestructura Educativa)			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Elaborar el diagnóstico de necesidades de infraestructura escolar que sea representativo de todo el territorio de Jalisco y que sirva como base para la toma de decisiones de infraestructura escolar con recursos del FAM-IE y otros fondos o programas	Elaborar el diagnóstico de necesidades de infraestructura escolar que sea representativo de todo el territorio de Jalisco y que sirva como base para la toma de decisiones de infraestructura escolar con recursos del FAM-IE y otros fondos o programas	Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención	Instrumental	100%
Elaborar un manual de procesos donde se determinen las responsabilidades y actividades que debe llevar a cabo cada entidad involucrada en la operación del fondo.	Tanto la Secretaría de Educación Jalisco como el INFEJAL tienen muy claro y definido los alcances y atribuciones.	NA	NA	Impertinencia
Generar una estrategia para compartir información y el uso de plataformas informáticas entre la SEJ y el INFEJAL.	Generar una estrategia para compartir información y el uso de plataformas informáticas entre la SEJ y el INFEJAL.	Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención	Instrumental	100%
Promover la celebración de mesas de trabajo entre la SHPE, el INFEJAL, la SEJ y la SIOP con la finalidad de generar acuerdos para tener certidumbre sobre los requerimientos solicitados para tener acceso a los recursos del FAM-IE.	Actualmente ya se cuenta con la certidumbre de los requerimientos solicitados, es importante mencionar que la incertidumbre se originó durante el periodo de adaptación de la nueva administración.	NA	NA	Impertinencia
Actualizar las fichas técnicas de los indicadores del programa presupuestario a través del cual se ejerce el FAM-IE.	Es importante señalar que en tanto en la plataforma SEPBR y en el SFRT se actualiza mensual y trimestral respectivamente, el avance de los indicadores.	NA	NA	Impertinencia
Actualizar la información sobre la duración y posibles desfases de las obras financiadas con el FAM-IE.	Actualizar la información sobre la duración y posibles desfases de las obras financiadas con el FAM-IE.	Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención	Conceptual	100%
Diseñar una estrategia presupuestal para cubrir los faltantes de recursos humanos, materiales y financieros prioritarios con la finalidad de mejorar el desempeño de las dependencias	Diseñar una estrategia presupuestal para cubrir los faltantes de recursos humanos, materiales y financieros prioritarios con la finalidad de mejorar el desempeño de las dependencias	Modificar el presupuesto o reorientar los recursos	Persuasivo	100%

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/reporte/reporteFichaAgenda/128>

ID evaluación				eval19c
Año evaluado	2018-2019	Término de eval (PAE)	2019	
Nombre programa	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social			
Tipo de evaluación	Específica de Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación específica de desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Hacer explícitas las atribuciones para fiscalización de recursos del Fondo a partir de la existencia de normativa local de atribuciones del SEDIFJ hacia los SMDIF.	Hacer explícitas las atribuciones para fiscalización de recursos del Fondo a partir de la existencia de normativa local de atribuciones del SEDIFJ hacia los SMDIF.	Mejorar la transparencia y/o rendición de cuentas	Persuasivo	100%
Precisar, en la normativa local, con base en la disponibilidad de objetivos del FAM AS, los objetivos de programas relacionados con desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social.	Precisar, en la normativa local, con base en la disponibilidad de objetivos del FAM AS, los objetivos de programas relacionados con desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social.	Mejorar la transparencia y/o rendición de cuentas	Persuasivo	100%
Gestionar financiamiento complementario para atención del problema de inseguridad alimentaria estatal con base en la existencia de mecanismos adecuados para ejecución de programas y acciones sociales.	Gestionar financiamiento complementario para atención del problema de inseguridad alimentaria estatal con base en la existencia de mecanismos adecuados para ejecución de programas y acciones sociales.	Modificar el presupuesto o reorientar los recursos	Persuasivo	100%
Hacer explícita en la normativa jurídica local la determinación de porcentajes de recursos para cada uno de los objetivos del Fondo, a partir de la disponibilidad de mecanismos de supervisión y seguimiento a los programas y acciones	Hacer explícita en la normativa jurídica local la determinación de porcentajes de recursos para cada uno de los objetivos del Fondo, a partir de la disponibilidad de mecanismos de supervisión y seguimiento a los programas y acciones	Mejorar la transparencia y/o rendición de cuentas	Persuasivo	100%
Dar eficiencia a la aplicación de recursos del Fondo a través de estrategias como el precisar, en la normativa local, los mecanismos de transferencia de recursos de la SHP a los SMDIF.	Debido a que la SHP no es quien se encarga de hacer transferencias a los SMDIF, sino que directamente este SEDIF es quien transfiere el recurso del fondo, ya sea económico o en su defecto apoyos en especie, de acuerdo con los objetivos del programa o acción de asistencia social según sea el caso.	NA	NA	Incompetencia
Generar normas estatales para regular la integración de fuentes de financiamiento para la asistencia social a partir de la identificación de necesidades de recursos para la prestación de los servicios de asistencia social	Generar normas estatales para regular la integración de fuentes de financiamiento para la asistencia social a partir de la identificación de necesidades de recursos para la prestación de los servicios de asistencia social	Modificar la coordinación o la interacción con otros programas	Persuasivo	100%
Hacer explícitas las fuentes concurrentes de financiamiento relacionadas con el logro de objetivos del Fondo a partir de la concurrencia programática identificada.	No se cuenta con fuentes concurrentes de financiamiento que contribuyen al logro de los objetivos del Fondo, aun cuando los evaluadores identificaron equivocadamente tres programas presupuestarios federales: S221 Programa Escuelas de tiempo completo, a cargo de la SEP; S052 Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. y, el Pp S053 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA) a cargo de la SADER.	NA	NA	Incompetencia
Elaborar el diagnóstico integral de necesidades de recursos para la prestación de servicios de asistencia social, a partir de prioridades señaladas en la planeación estatal del desarrollo	Elaborar el diagnóstico integral de necesidades de recursos para la prestación de servicios de asistencia social, a partir de prioridades señaladas en la planeación estatal del desarrollo	Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención	Instrumental	100%
Elaborar lineamientos para integración de diagnósticos de programas y acciones	Elaborar lineamientos para integración de diagnósticos de programas y acciones	Modificar la normatividad (leyes, normas,	Instrumental	100%

de asistencia social con base en la normativa federal.	de asistencia social con base en la normativa federal.	reglas de operación)		
Incorporar en los diagnósticos, con base en la normativa sugerida, la visión integral de la asistencia social en el estado.	Incorporar en los diagnósticos, con base en la normativa sugerida, la visión integral de la asistencia social en el estado.	Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención	Conceptual	100%
Gestionar ante autoridades federales la descripción amplia del concepto de asistencia social, con base en la perspectiva de programas y acciones de asistencia social que se implementan en el estado.	Gestionar ante autoridades federales la descripción amplia del concepto de asistencia social, con base en la perspectiva de programas y acciones de asistencia social que se implementan en el estado.	Mejorar los procesos o la forma de operación de la intervención	Persuasivo	100%
Hacer explícito en la planeación estatal el concepto de asistencia social, desde la perspectiva de programas y acciones de asistencia social que se implementan en el estado.	Debido a que para cumplir con este compromiso se necesitaría de la respuesta favorable del SNDIF, en lo referente a la descripción amplia del concepto de asistencia social con base en la perspectiva de programas y acciones de asistencia social, por lo que se limita llevarla a cabo en esta agenda.	NA		Impertinencia
Incluir en los lineamientos de validación de proyectos el destino de los recursos, a partir de la regulación de las fuentes de financiamiento para la asistencia social en el estado.	Incluir en los lineamientos de validación de proyectos el destino de los recursos, a partir de la regulación de las fuentes de financiamiento para la asistencia social en el estado.	Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención	Conceptual	100%
Rediseñar los formatos de seguimiento y supervisión para reducir los tiempos en el llenado de estos.	Los formatos de seguimiento y supervisión de este SEDIF hacia los SMDIF, hasta el momento se encuentran funcionando adecuadamente, como herramientas que facilitan conocer de manera oportuna la operación.	NA	NA	Impertinencia
Desarrollar una estrategia que permita mejorar las condiciones de operación de los almacenes de los SMDIF.	Desarrollar una estrategia que permita mejorar las condiciones de operación de los almacenes de los SMDIF.	Mejorar los procesos o la forma de operación de la intervención	Conceptual	100%
Hacer explícito en los diagnósticos estratégicos las necesidades globales de asistencia social y la distribución del presupuesto del Fondo a partir de dichas necesidades, evitando que se destinen únicamente a acciones de seguridad alimentaria.	Debido a que la distribución del recurso se establece en base a la LCF, en el artículo 40, en el cual señala que los recursos del FAM deberán usarse para otorgar desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social, en ese orden, mismo que limita incluir en los diagnósticos estratégicos las necesidades globales de asistencia social que incluya la distribución del presupuesto, evitando priorizar las acciones de seguridad alimentaria.	NA	NA	Incompetencia
Operacionalizar, en la normatividad interna, las acciones correspondientes a asistencia social.	Debido a que para cumplir con este compromiso se necesitaría de la respuesta favorable del SNDIF, en lo referente a la descripción amplia del concepto de asistencia social con base en la perspectiva de programas y acciones de asistencia social, por lo que se limita llevarla a cabo en esta agenda.	NA	NA	Impertinencia

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/reporte/reporteFichaAgenda/124>

ID evaluación				eval21a
Año evaluado	2019-2020	Término de eval (PAE)	2021	
Nombre programa	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura social (FAIS)			
Tipo de evaluación	Sintética de Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación Sintética de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) ejercicio 2019-2020			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Incluir indicadores que: a) reflejen el resultado de aquellas obras y acciones financiadas en su totalidad o mayormente con recursos del Fondo; reflejen la población objetivo del Fondo beneficiada con aquellas obras y acciones financiadas en su totalidad o mayormente con recursos del Fondo; y/o c) reflejen la cobertura a localidades con mayores niveles de rezago social y pobreza.	Incluir indicadores que: a) reflejen el resultado de aquellas obras y acciones financiadas en su totalidad o mayormente con recursos del Fondo; reflejen la población objetivo del Fondo beneficiada con aquellas obras y acciones financiadas en su totalidad o mayormente con recursos del Fondo; y/o c) reflejen la cobertura a localidades con mayores niveles de rezago social y pobreza.	Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención	Conceptual	100%
Incluir a nivel propósito y fin, en las MIR de los Pp que ejecutan recursos del Fondo, indicadores orientados hacia la medición del rezago social y la pobreza extrema.	Incluir a nivel propósito y fin, en las MIR de los Pp que ejecutan recursos del Fondo, indicadores orientados hacia la medición del rezago social y la pobreza extrema.	Mejorar el diseño o conceptualización de la intervención	Conceptual	100%

ID evaluación				eval21b
Año evaluado	2019-2020	Término de eval (PAE)	2021	
Nombre programa	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social. (FAM-AS)			
Tipo de evaluación	Sintética de Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación Sintética de Desempeño del Fondo Aportaciones Múltiples - Asistencia Social ejercicio 2019 y 2020			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Definir indicadores que reflejen el resultado de aquellas obras y acciones financiadas en su totalidad o mayormente con recursos del Fondo	Definir indicadores que reflejen el resultado de aquellas obras y acciones financiadas en su totalidad o mayormente con recursos del Fondo	Mejorar la transparencia y/o rendición de cuentas	Persuasivo	100%
Poner especial énfasis en la evaluación de programas con mayor participación presupuestaria del Fondo, y una valoración diferenciada para aquellos en los que la aportación sea marginal.	Poner especial énfasis en la evaluación de programas con mayor participación presupuestaria del Fondo, y una valoración diferenciada para aquellos en los que la aportación sea marginal.	Mejorar la transparencia y/o rendición de cuentas	Persuasivo	50%
Designar un área que a nivel estatal sea responsable de concentrar la información de metas estatales para la MIR Federal y desempeñarse como contacto único con la Federación, tanto para el ejercicio de definición de indicadores y metas, como para reportar los avances en éstos. Es conveniente que esta medida se tome de forma inmediata, para que en el ejercicio 2022 se trabaje de forma coordinada en los niveles federal y estatal.	Designar un área que a nivel estatal sea responsable de concentrar la información de metas estatales para la MIR Federal y desempeñarse como contacto único con la Federación, tanto para el ejercicio de definición de indicadores y metas, como para reportar los avances en éstos. Es conveniente que esta medida se tome de forma inmediata, para que en el ejercicio 2022 se trabaje de forma coordinada en los niveles federal y estatal.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	100%

Fuente: <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/reporte/reporteFichaAgenda/132>

			ID evaluación	eval21c
Año evaluado	2019-2020	Término de eval (PAE)		
Nombre programa	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Infraestructura Educativa. (FAM-IE)			
Tipo de evaluación	Sintética de Desempeño			
Nombre de eval.	Evaluación Sintética de Desempeño del Fondo Aportaciones Múltiples - Infraestructura Educativa ejercicio 2019 y 2020			
Recomendaciones	Compromiso	Tipo de mejora (EJ)	Tipo de mejora (T)	% avance
Designar un área que a nivel estatal sea responsable de concentrar la información de metas estatales para la MIR Federal y desempeñarse como contacto único con la Federación, tanto para el ejercicio de definición de indicadores y metas, como para reportar los avances en éstos. Es conveniente que esta medida se tome de forma inmediata, para que en el ejercicio 2022 se trabaje de forma coordinada en los niveles federal y estatal.	Designar un área que a nivel estatal sea responsable de concentrar la información de metas estatales para la MIR Federal y desempeñarse como contacto único con la Federación, tanto para el ejercicio de definición de indicadores y metas, como para reportar los avances en éstos. Es conveniente que esta medida se tome de forma inmediata, para que en el ejercicio 2022 se trabaje de forma coordinada en los niveles federal y estatal.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	0%
Orientar a resultados los indicadores de propósito de las MIR de los programas presupuestarios.	Orientar a resultados los indicadores de propósito de las MIR de los programas presupuestarios.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	0%
Fortalecer el diseño de las MIR de los Programas presupuestarios en cuanto a: a) la sintaxis de los objetivos de propósito; b) la claridad, relevancia y adecuación de sus indicadores; c) la consistencia entre el nombre del indicador y el método de cálculo y d) la lógica vertical y horizontal de la MIR.	Fortalecer el diseño de las MIR de los Programas presupuestarios en cuanto a: a) la sintaxis de los objetivos de propósito; b) la claridad, relevancia y adecuación de sus indicadores; c) la consistencia entre el nombre del indicador y el método de cálculo y d) la lógica vertical y horizontal de la MIR.	Mejorar actividades, procesos o forma de operación de la intervención	Conceptual	0%

Fuente: <https://agendademejora.jalisco.gob.mx/reporte/reporteFichaAgenda/140>