

# **Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente**

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

## **Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos Maestría en Política y Gestión Pública**



**"La evaluación en la Estrategia Evalúa Jalisco: sus efectos sobre la interacción de los actores públicos"**

---

**TRABAJO RECEPTACIONAL que para obtener el GRADO de  
MAESTRA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

Presenta: **ALEJANDRA HERNÁNDEZ GARCÍA**

Tutor **DRA. YASODHARA SILVA MEDINA**

Tlaquepaque, Jalisco. 20 de noviembre de 2019.

## Contenido

Introducción.....	3
I. Planteamiento del problema.....	6
II. Marco teórico.....	13
II.1 La evaluación dentro del proceso de hechura de política pública.....	14
II.1.1 Definir la política pública.....	14
II.1.2 El proceso de hechura de políticas públicas.....	15
II.1.3 La evaluación como una parte del proceso de hechura de políticas públicas.....	21
II.2 Tres enfoques relevantes para entender un sistema de evaluación.....	26
II.2.1 Enfoque racionalista para el análisis de políticas públicas.....	27
II.2.2 Enfoque organizacional.....	30
II.2.3 Enfoque constructivista.....	36
II.3 La importancia de institucionalizar a las políticas públicas: el proceso de institucionalización de la evaluación.....	37
II.4 Implicaciones de la literatura para esta investigación.....	45
III. Análisis del caso: la evaluación en la Estrategia Evalúa Jalisco.....	49
III.1 Antecedentes de la Estrategia Evalúa Jalisco.....	50
III.2 Descripción de la Estrategia Evalúa Jalisco.....	53
III.3 Los actores involucrados.....	67
III.4 Decisiones cruciales para la instauración y consolidación de la Estrategia Evalúa Jalisco.....	77
III.4.1 Esquema estratégico del Consejo Técnico y la inclusión de actores nacionales.....	77
III.4.2 Construcción de un fideicomiso para evaluar.....	83
III.5 El funcionamiento del proceso evaluativo desde la perspectiva de los actores.....	85
III.5.1 Etapas de la gestión de las evaluaciones externas en Jalisco.....	85
III.5.2 Interacción fuera del proceso: semana de la evaluación.....	111
III.5.2 Fortalezas, debilidades y retos de la Estrategia EVALUA Jalisco apreciadas por los actores.....	113
IV. Discusión del caso: principales hallazgos.....	122

V. Conclusión .....	126
Bibliografía .....	140
Anexo I. Protocolos de entrevistas semi estructuradas para diversos actores de la Estrategia EVALUA Jalisco. ....	145
Anexo II. Listado de actores entrevistados.....	153

## Introducción

En años recientes, el tema de la evaluación de programas públicos ha estado en boga en buena parte del mundo y en Latinoamérica de manera más o menos incipiente. En México no fue sino hasta el año 2005 que se creó el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como un organismo evaluador a nivel federal, sin embargo, en los gobiernos subnacionales mexicanos ha ido cobrando importancia en la agenda pública de manera heterogénea. El caso de la Estrategia Evalúa Jalisco (uno de los tres pilares del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Jalisco) se retoma en este trabajo como unidad de estudio para analizar sus efectos en la interacción de los actores públicos.

La evaluación es un tema inherente a la naturaleza humana, pues esencialmente tiene que ver con la observación, el escrutinio y la emisión de juicios de valor. Una definición más acabada y acorde al presente documento es que es una valoración sistemática de un conjunto de procesos al compararlos con estándares implícitos, para contribuir a la mejora de un programa. Su uso dentro del sector público ha venido cobrando especial importancia desde la segunda mitad del siglo XX debido, entre otros factores, a la necesidad de los gobiernos de legitimar sus acciones. En Latinoamérica el tema ha ocupado de manera tímida las agendas públicas de los países, salvo en los casos de Brasil, Chile, Colombia y México. En este último, a nivel federal desde el año 2005 se ha venido construyendo un sistema de evaluación de programas públicos que ha intentado permear en los gobiernos subnacionales. El caso de la estrategia EVALUA Jalisco, como parte del Sistema

de Evaluación y Monitoreo de programas públicos en Jalisco, durante el periodo de gobierno 2013-2018, constituye el objeto de estudio de este trabajo de investigación, pues a partir de su creación en el año 2007 y su consolidación durante el periodo señalado, generó diversos mecanismos que permiten analizar su avance y si logró tener consecuencias en la interacción de los actores públicos. Para ello, resultó necesario acotar un marco de referencia que permitiera analizar la pertinencia de la evaluación como una herramienta de tecnificación de la interacción de los actores públicos en el diseño y la implementación de programas públicos.

La pregunta central que busca responder este trabajo es ¿qué efectos ha tenido el componente de evaluación de la Estrategia EVALUA Jalisco sobre la interacción de los actores públicos? Para ello es necesario señalar qué factores motivaron al gobierno estatal a instaurar el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Jalisco, cuáles fueron los instrumentos clave para su establecimiento y consolidación, cómo se ha modificado el diálogo entre los actores públicos en el marco de su interacción en la Estrategia EVALUA Jalisco, qué aprendizajes se pueden derivar de ella y cuáles son los usos de la evaluación.

La hipótesis que sostiene este trabajo es que el componente de evaluación de la Estrategia EVALUA Jalisco ha tenido efectos positivos en la interacción entre los actores públicos. El presente trabajo de investigación se plantea como un estudio de caso que se cimienta en diversas técnicas de recolección de información:

- a) entrevistas semiestructuradas con actores clave que participaron en la creación

y puesta en marcha de la Estrategia Evalúa Jalisco, tales como evaluadores externos de programas, funcionarios de las Unidades Internas de Evaluación y titulares de programas evaluados, funcionarios de la Unidad Central de Evaluación y miembros del Consejo EVALÚA Jalisco, b) revisión documental, incluyendo todos los documentos normativos e institucionales relacionados con el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Jalisco (del que es parte la Estrategia EVALÚA Jalisco) y c) revisión de la literatura teórica y empírica de evaluación de políticas públicas.

El documento está estructurado en cinco secciones, la primera de ellas corresponde al planteamiento del problema en el que se hace hincapié en la pertinencia del tema y su problemática y se formula una hipótesis que responde a la pregunta central de investigación. En segunda sección se hace una revisión de literatura en materia de políticas públicas, evaluación y procesos de institucionalización de la evaluación. La tercera sección corresponde al análisis del caso, a partir de revisión documental y entrevistas a funcionarios en trabajo de campo. En la cuarta y quinta secciones se presentan algunos hallazgos importantes y un apartado de conclusiones.

## I. Planteamiento del problema

La práctica de la evaluación de lo público a partir de 1980 se ha venido acomodando en la agenda pública debido a tres razones fundamentales: los gobiernos han buscado legitimar sus acciones, diversos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, han posicionado el tema como una vía para mejorar la calidad gubernativa, y finalmente, la Nueva Gestión Pública cada vez más instalada en la Administración Pública ha traído consigo el presupuesto basado en resultados y la rendición de cuentas (Cardozo, 2006).

La evaluación de programas públicos se ha colocado en las últimas décadas como práctica común en varios países de occidente y también en países de América Latina. Puede entenderse como la "...valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión..." (Weiss, 2015: 50). Por lo tanto, la justificación de su existencia se basa en mejorar la calidad de la gestión pública a través de sistemas de monitoreo y evaluación como una manera de medir la pertinencia de los programas desde distintos ángulos.

En los últimos tiempos, distintos organismos internacionales se han apuntalado como actores en materia de políticas de desarrollo social, poniendo en el centro de su dinámica de cooperación con los países a las evaluaciones como un medio para tener un mayor conocimiento de los impactos o consecuencias de las intervenciones de los gobiernos mediante los programas públicos; sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, se carecen de estándares comunes que guíen su estructura o diseño. En América Latina no ha sido evidente qué efectos han tenido los sistemas de evaluación y monitoreo sobre la calidad de las políticas públicas de desarrollo social, si por calidad se entiende su correcta formulación, su buena implementación y su impacto en la población beneficiaria, así como sobre la tecnificación de la interacción entre los actores. Además, es importante considerar que pese a que la evaluación se ha posicionado tanto en la agenda pública como en la comunicación gubernamental, el avance de los sistemas de evaluación no es homogéneo entre países ni al interior de ellos, tal y como se puede leer en el estudio introductorio de la obra *Panorama de los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación en América Latina* publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), donde se precisa que estos sistemas "...por su efecto en la estructura y la dinámica de la gestión pública, son sistemas vivos en constante transformación, adaptación y rediseño..." (Maldonado y Pérez, 2015a: 18), por lo que esta investigación sirve para analizar, desde su alta movilidad a través del tiempo y de sus recursos, qué consecuencias ha tenido la Estrategia EVALÚA Jalisco (como parte del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Jalisco) sobre la interacción de los actores públicos.

A nivel federal en México, el tema de la evaluación ha sido un tema nodal en la administración pública, pues ha permitido identificar el estatus de las acciones y programas a nivel federal y subnacional, por ejemplo, según el inventario de programas de desarrollo social, elaborado por el CONEVAL, en el periodo 2015-2016 existían 233 programas y acciones de desarrollo social federal y 6,751 en los tres niveles de gobierno; en el periodo anterior existían 5,917, por lo que en tan solo un año se crearon más de 800 nuevos programas y acciones. Los programas de los gobiernos estatales tienen baja consistencia técnica en su diseño y en su ejecución, pues no cuentan con instrumentos normativos que establezcan su objetivo, la población a la que se dirigen, sus indicadores de resultados ni con evaluaciones que permitan medir su pertinencia o su nivel de avance (CONEVAL, 2016).

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de que las entidades federativas creen y consoliden Sistemas de Evaluación y Monitoreo de programas propios. En Jalisco, a partir del año 2007 se implementó un Sistema de Monitoreo y Evaluación de los programas públicos, sin embargo, fue en el año 2013 -durante la administración de gobierno del periodo 2013-2018- que se puso en marcha la estrategia EVALUA Jalisco, como una vía para su consolidación. Su objetivo ha sido mejorar la eficiencia de los programas y políticas públicas implementadas por las distintas dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, a partir de la generación de evidencia que facilite la toma de decisiones. El Sistema de Monitoreo y Evaluación del Estado de Jalisco está integrado por los siguientes subsistemas:

...a) MIDE Jalisco: sistema público que monitorea la evolución periódica, así como el cumplimiento de metas, de los indicadores establecidos y vinculados al Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024; b) Monitoreo de acciones y programas públicos: sistema que se estableció con la finalidad de identificar y monitorear las acciones y programas públicos 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; y c) Agenda de mejora para programas públicos estatales: es el mecanismo que permite a los programas públicos comunicar los compromisos de mejora que se adoptan luego de un proceso de evaluación, y que mantienen una correspondencia con los hallazgos y recomendaciones planteadas en una evaluación. Además, permite conocer los avances logrados en la mejora de la gestión que se deriva del uso de evaluaciones... (Gobierno de Jalisco, 2017).

Este trabajo parte de la reflexión y análisis de la siguiente pregunta central: ¿qué efectos ha tenido el componente de evaluación de la Estrategia EVALÚA Jalisco sobre la interacción<sup>1</sup> de los actores públicos? Las preguntas secundarias que se abordan en son como siguen: 1) ¿qué factores motivaron al gobierno estatal a instaurar la Estrategia?, 2) ¿Cuáles fueron los instrumentos clave para su establecimiento y consolidación?, 3) ¿Cómo se ha modificado el diálogo de los

---

<sup>1</sup> La interacción de los actores públicos supone los siguientes elementos: cómo se participa de en los procesos evaluativos de los programas, cómo retoman las recomendaciones de las evaluaciones, cómo se atienden las agendas de mejora derivadas de dichos procesos y qué tipo de interacción posterior tienen los actores encargados de la planeación, implementación y evaluación de los programas.

actores públicos? y 4) ¿Qué aprendizajes podemos derivar del caso de Jalisco y cuáles son los usos de la evaluación?

La investigación se plantea como un estudio de caso, el cual se fundamenta en diversas técnicas de recolección de información, como se enuncia a continuación:

a) Entrevistas semiestructuradas con actores clave que participaron en la creación y puesta en marcha de la Estrategia Evalúa Jalisco, así como algunos que han sido evaluadores de programas y miembros del Consejo Evalúa Jalisco. Se realizaron once entrevistas en total, siete de ellas con funcionarios públicos. Específicamente se entrevistaron a funcionarios de Unidades Internas de Evaluación de las Secretarías de Desarrollo e Integración Social, Cultura y Desarrollo Rural, así como a funcionarios coordinadores de programas de esas mismas dependencias, cuyos programas a su cargo fueron evaluados. Se llevaron a cabo cuatro entrevistas con otros actores estratégicos, como un miembro del Consejo Evalúa Jalisco, un exfuncionario de la Unidad Central de Evaluación y dos evaluadores externos.

b) Revisión documental, incluyendo todos los documentos normativos e institucionales relacionados con el sistema.

c) Revisión de la literatura teórica y empírica de hechura de políticas públicas y evaluación de políticas públicas, así como de enfoques para el análisis de políticas pública e instituciones.

Del sistema de evaluación y monitoreo del estado de Jalisco, se analizaron entre otras, las siguientes variables: el marco institucional de la evaluación (si se creó una ley especial donde se mandata la evaluación como requisito de la gestión pública, si se crea una instancia encargada de coordinar la evaluación, si hay un sistema de difusión de las evaluaciones) y los usos de la evaluación (si se ha generado aprendizaje entre los actores, la forma en cómo se retoman los resultados de las recomendaciones derivadas de los procesos evaluativos, si las evaluaciones han servido para tecnificar o modificar la interacción de los actores y si han sido retomadas por otros actores).

El presente trabajo busca contrastar el modelo clásico de hechura de política pública, es decir, el racional, con la evidencia que ha arrojado la estrategia EVALUA Jalisco como parte del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Jalisco, pues ha puesto de manifiesto que busca responder al modelo racionalista<sup>2</sup>, sin embargo, el entramado organizacional también ha sido crucial para el desarrollo e institucionalización de la estrategia. Sin embargo, ello ha tenido efectos positivos en la interacción entre los actores públicos, pues se ha generado una cultura más

---

<sup>2</sup> El diseño de programas públicos en Jalisco no necesariamente ha seguido una teoría de causalidad, pues ha sido bastante frecuente el señalamiento en diversas evaluaciones, que los programas no tienen un problema público definido, o bien que sus medios y fines carecen de congruencia con sus objetivos. Los informes de las evaluaciones externas a los programas públicos pueden consultarse en el portal EVALUA Jalisco.

sofisticada de diálogo, interacción y tecnificación de sus actividades, que a largo plazo puede tener efectos sobre la calidad de los programas.

Para entender el fenómeno que se pretende estudiar en el presente trabajo, es necesario dilucidar qué se entiende por interacción de los actores públicos. La respuesta incluye los siguientes elementos: cómo se participa de en los procesos evaluativos de los programas, cómo retoman las recomendaciones de las evaluaciones, cómo se atienden las agendas de mejora derivadas de dichos procesos y qué tipo de interacción posterior tienen los actores encargados de la planeación, implementación y evaluación de los programas.

Finalmente, ha sido ampliamente discutido por diversos autores de literatura especializada en el tema que "... combinar estudios y diseños de evaluación, y estudiar los procesos de los programas puede llevar a la formulación de mejores teorías de intervención social necesarias para reorientar con efectividad el desarrollo de los programas y el diseño de las investigaciones..." (Lipsey, 2015: 113), por lo que esta investigación servirá para identificar oportunidades de mejora para el sistema de evaluación en Jalisco.

## II. Marco teórico

En el presente capítulo de este trabajo se busca analizar la relación entre las políticas públicas, su evaluación y el papel proceso de su institucionalización. Se abordan los tres temas partiendo del supuesto de que las políticas públicas buscan transformar situaciones problemáticas en el ámbito público y para ello los gobiernos diseñan intervenciones específicas que parten de hipótesis que arguyen que, mediante una intervención del Estado, es posible modificar comportamientos y contribuir a la solución de problemas públicos. Dado lo anterior, la evaluación de las políticas públicas es importante por dos razones, la primera porque permite verificar si ese modelo de causalidad o lo que Merino llama "teoría de entrada", tiene sustento empírico, y la segunda, porque genera aprendizajes en las organizaciones. La evaluación tiene que ser parte de las rutinas de las organizaciones públicas y para lograrlo es necesario incidir en su marco normativo y en sus reglas, es decir, en su marco institucional. En la estrategia EVALUA Jalisco del Sistema de Monitoreo y Evaluación de esa entidad, que es el objeto de estudio del presente documento, hay un esfuerzo por institucionalizar la evaluación, el resto del documento busca investigar sus efectos en la interacción entre los actores que en ella intervienen.

## II.1 La evaluación dentro del proceso de hechura de política pública

### II.1.1 Definir la política pública

Es importante analizar el proceso de hechura de política pública, pues su evaluación y monitoreo son parte del objetivo de este trabajo. Para comenzar es necesario abordar la definición de política pública. Según Luis. F. Aguilar Villanueva, hay una acercamiento descriptivo e institucional a la definición que la concibe como “...una decisión de autoridad legítima, adoptada dentro de un campo legítimo de jurisdicción, conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculantes a todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos, etc...” (Aguilar, 1992: 22).

Otra definición es la de Cardozo, para quién la política pública es “...un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil...” (Cardozo, 2006: 25).

Para Mauricio Merino “una 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, 2013:17).

Derivado de lo anterior, las políticas públicas se entienden como todas aquellas acciones de gobierno cuyo objetivo es dar solución a problemas públicos y que gozan de legitimidad jurídica o administrativa, es decir, son decisiones tomadas por órganos del Estado y no por particulares, que buscan cambiar el status quo de una situación determinada que es particularmente problemática para un grupo social, a través de mecanismos públicos orquestados en un periodo de tiempo determinado.

Merino también arguye que las decisiones que toma el Estado para resolver una situación problemática específica, se sustentan en el poder y siempre tienen como ámbito de discusión y acción el espacio público. Además, sostiene que las políticas públicas además de diseñarse a partir de referentes de costo, beneficio, eficiencia y equidad, son una afirmación de valores de quienes las diseñan. Todo ello tiene un valor normativo que es el aparato institucional de los gobiernos. Sin embargo, no todas las acciones de los gobiernos son políticas públicas, pues cuando son acciones administrativas o legales que carecen de una formulación de un problema público a partir de sus causas, de los medios para resolverlo a través de una intervención y de resultados esperables, es posible que se trate de una vía únicamente para resolver temas presupuestales, compromisos político-electorales, entre otros (Merino, 2013).

### II.1.2 El proceso de hechura de políticas públicas

Para Mauricio Merino el proceso de hechura de políticas públicas tiene cuatro momentos. El primero es el de la selección de una *teoría de entrada* que es crucial

para seleccionar los problemas públicos; el segundo es diseñar *un mapa de ruta*, es decir, definir el problema y plantear una posible solución; el tercero es *el campo de batalla* o la implementación de la solución prevista; y el último es *la evaluación* en la que se estiman los resultados de la acción que da solución al problema (Merino, 2013).

En cualquier proceso de *policy making* es necesario comenzar con la premisa de que el Estado busca modificar el *status quo* de un entorno determinado, que, dicho sea de paso, está flanqueado por la existencia de instituciones y de capacidades inherentes a las personas encargadas de orquestarlas. El primer paso es seleccionar el problema público, es decir, aquella situación negativa que afecta a un sector de la sociedad y requiere, por lo tanto, de justificar la intervención del Estado y dilucidar las causas y efectos de dicho problema. Según Mauricio Merino, puede frasearse como

una intervención necesaria para corregir las fallas de mercado, como la provisión de una garantía constitucional o derechos de los ciudadanos, como la respuesta a una situación crítica acumulada a lo largo del tiempo, como una acción política deliberada para promover la igualdad social o mejorar las condiciones de vida de las personas o, incluso, como la secuela de un juego de poderes en competencia (Merino, 2013: 111).

En esta primera etapa hay una consideración de vital importancia y es que la posición que se fija respecto de una situación eventualmente problemática, depende de los valores, intereses y conocimientos de los actores involucrados. Una vez fijada la posición robustecida con la justificación de la intervención estatal, es necesario comenzar a bosquejar posibles alternativas viables para su solución; por lo que resulta crucial identificar las posibles causas que dieron origen al problema y los efectos que éste ocasiona y, desde luego, las soluciones deben estar fincadas en las primeras (Merino, 2013: 112).

En la segunda etapa sobre *el mapa de ruta* es importante tener una serie de valores de referencia que permitan delimitar los objetivos a perseguir con la implementación de la política pública, pues como argumenta Merino, si los servidores públicos “no saben por qué están haciendo lo que hacen, ni tienen una idea clara sobre los valores que justifican sus actos, acabarán atrapados por procedimientos rutinarios o capturados por el juego de intereses que rodea toda decisión política”. Luego, es necesario analizar las herramientas con las que se cuentan para implementar la política pública, es decir, las permisiones y restricciones institucionales, así como las capacidades de la organización, ello supone dibujar un panorama sobre todo de las limitaciones que pueden presentarse, ya sean internas o externas. Hasta este punto se habrá diseñado la política pública y se dará pie a la implementación, es decir, a la tercera etapa del *campo de batalla*, es necesario tener claro que ningún diseño de política pública es perfecto, más bien es perfectible por los siguientes aspectos: la información con la que se diseña una

política nunca es definitiva –principio de racionalidad limitada-, las preferencias de los actores involucrados pueden cambiar con el tiempo y los recursos destinados son escasos o finitos. Implementar una política o ponerla en marcha supone para su éxito mantener tres criterios: comunicación al interior de la organización para evitar el desvío de sus objetivos, liderazgo ejercido permanentemente por un actor claramente identificado y tener presentes los indicadores de resultados que deben lograrse (Merino, 2013: 114).

La última etapa es la de *la evaluación* que sirve para determinar el cumplimiento de los valores y objetivos de la política. Evaluar una política pública es un ejercicio que permite verificar la coherencia que existe al interior de la política, es decir la congruencia de sus objetivos con los medios que emplean.

¿qué quiere resolver el Estado con los medios que tiene a su alcance?, ¿cómo han sido definidos esos problemas?, ¿cuál es la causalidad que se está atacando y en qué sentido se quiere modificar el status quo mediante el uso de dinero, normas y estructuras de autoridad protegidas por el Estado?, ¿qué cambios se quieren producir, y cuáles son los argumentos centrales, el núcleo duro de las políticas que ya está en curso? Evaluar políticas equivale a responder preguntas como éstas, a señalar el valor de esas políticas a partir de las definiciones y los valores que las propias políticas establecen (Merino, 2013: 153).

Merino también señala que las políticas públicas, ni aun con el mejor diseño, pueden preverlo todo, pues en el camino de la implementación surgen contratiempos que modifican la política y por ello, la evaluación tiene un papel indispensable para aportar elementos que permitan reencauzar la ruta. Por ello, la evaluación suele emplear distintos métodos e instrumentos en función de los problemas públicos que el Estado haya seleccionado para intervenir, o bien, para juzgar la coherencia al interior de las políticas (Merino, 2013).

Por su parte, pero no en contraste con lo anterior, Eugene Bardach sostiene que el análisis de política pública debe hacerse desde una técnica estructurada a la que llama "el camino de los ocho pasos", la cual puede adaptarse a situaciones particulares. El primer paso es la definición del problema y quizá es el más crucial en todo el proceso, se trata de definir un problema en términos de deficiencias o excesos, es decir, pensar en situaciones que tengan alguna de esas características puede ser un primer paso para decidir si es o no una situación problemática en el presente. Bardach recomienda también que la definición del problema sea evaluativa, en otras palabras, que se explique claramente porque esa situación escogida es negativa o no deseable y se cuantifique la magnitud del problema (Bardach, 1999)

El segundo paso es la obtención de información que es necesaria para tres propósitos fundamentales: evaluar la naturaleza del problema, las características de la situación abordada, y evaluar políticas que se han pensado para situaciones

problemáticas similares a la seleccionada. El valor de la información radica en que provee los elementos para tomar decisiones en torno a la problemática seleccionada. El tercer paso es la construcción de alternativas de solución o bien opciones de política, para ello es necesario comenzar a pensarlas en términos generales e incluir como opción no hacer nada y dejar que la situación problemática siga su curso. En esta etapa es crucial analizar las causas del problema y pensar en que las opciones pensadas para su solución no necesariamente son excluyentes entre sí. El cuarto paso es la selección de criterios a partir de los cuales se analizará y diseñará una política y se trata de los criterios que juzgarán los resultados de las alternativas seleccionadas como vías para la solución del problema seleccionado. Este proceso suele estar cargado de valores inherentes a la persona del analista de política pública o del tomador de decisiones, lo cual implicaría que se imponga una ponderación del juicio del analista en torno al problema y sus soluciones, y que el curso del proceso político y gubernamental incida en los criterios para dar solución al problema. Por ello, el autor sugiere seleccionar criterios prácticos, entre los que destacan: legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad (Bardach, 1999).

El quinto paso es la proyección de los resultados de las alternativas seleccionadas, lo que implica poner en blanco y negro lo que se espera que pase si se implementa cada una de las soluciones propuestas. Lo anterior implica diseñar un modelo de relaciones causa-efecto que considere incentivos, restricciones y condiciones tanto del problema como de la puesta en marcha de las alternativas de

solución. El sexto paso es la confrontación de los costos que contempla considerar los resultados de las alternativas de política pública propuestas como solución a un problema, lo cual requiere ponderar algunas alternativas por encima de otras en función de los criterios de evaluación desde los que se analizan. La comparación de dicha ponderación debe realizarse en función de los resultados esperados de las alternativas y no de éstas en sí mismas. El séptimo se trata sobre decidir la alternativa seleccionada en función de los pasos anteriores, y finalmente el octavo paso es contar la historia (Bardach, 1999).

### II.1.3 La evaluación como una parte del proceso de hechura de políticas públicas

A finales del siglo XIX en occidente seguía vigente la idea de que el Estado debía “actuar como garantía de derechos y como árbitro de los conflictos”, fue hasta la primera mitad del siglo XX que esta visión fue quedando obsoleta y sustituida por de un Estado “más activo en la promoción del crecimiento y la igualdad social”. Por ello, la administración pública se vio en la necesidad de formular los planes y programas para lograr los objetivos del Estado, sin embargo, esta tendencia del “estado de bienestar” tuvo una crisis por la desestabilización europea de los años setenta. Así, surgió entonces la idea que la administración pública debía orientar los recursos escasos para conseguir mejores resultados y con ella la tendencia de la Nueva Gestión Pública, que se apoyó en cinco ideas fundamentales

- 1) la búsqueda de mayor productividad social,
- 2) más vínculos con los mercados privados,
- 3) una orientación más fuerte hacia el servicio,
- 4) más

descentralización desde lo nacional hacia lo subnacional en los gobiernos, 5) tácticas para fortalecer la rendición de cuentas por resultados (Merino, 2013: 24).

Con la Nueva Gestión Pública surge también el concepto de políticas públicas y la aportación de que la evaluación puede ser una herramienta más potente que la planeación, pues resalta más los resultados que los objetivos y permite poner especial atención a los diversos aristas de la acción pública como el desempeño de los funcionarios, la calidad de los bienes y servicios, los resultados o impactos sociales de las acciones, la satisfacción de los ciudadanos, la eficacia de la gestión directiva y la mejora continua, entre otros. (Aguilar, 2006).

“La evaluación es una actividad humana que forma parte de procesos cognitivos como la observación, la comparación y las rutinas mentales para la resolución de problemas” (Maldonado y Pérez, 2015b: 19), sin embargo, a pesar de que su origen es remoto, su uso como profesión y herramienta en la administración pública es mucho más reciente. Diversas publicaciones especializadas coinciden en que es en siglo XX cuando la evaluación cobra importancia en la escena pública, pues existieron ciertas condiciones para su auge “...como la confluencia del avance de las ciencias sociales aplicadas, el establecimiento de los pesos y contrapesos del régimen democrático, y el surgimiento de necesidades –instrumentales y decisorias- del gobierno por políticas...” (Maldonado y Pérez, 2015b: 19). La primera mitad del siglo XX se caracterizó por gobiernos de tipo burocrático que centraron su

labor en la provisión de servicios públicos para la satisfacción de necesidades colectivas; en las décadas de los años 60's y 70's la burocracia fue señalada por ser un aparato torpe, costoso e ineficiente, por lo que en la década de los 80's los términos *gestión pública* y políticas públicas dieron paso a la construcción de soluciones a los problemas públicos a partir de iniciativas sociales y acciones gubernamentales (Cardozo, 2006).

Para Carol H. Weiss la evaluación puede definirse como "la valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión" (Weiss, 2015, p. 50). La definición de evaluación tiene varios elementos que vale la pena desmenuzar analíticamente. La valoración sistemática tiene que ver con el rigor científico con el que se eligen las metodologías a usar, ya sean cuantitativas o cualitativas, para valorar un programa. Ahora bien, pueden valorarse diversos aspectos, ya sean su operación o los impactos que genera -que constituyen dos elementos más-, y ello supone la selección del objeto de evaluación, es decir, el diseño del programa, su consistencia, sus procesos o sus resultados. Los estándares de comparación constituyen la referencia para medir el mérito del programa; este elemento es un juicio de valor sobre aquellos referentes, muchas veces implícitos en los objetivos del programa, que permiten evaluarlo. Por último, el propósito de la evaluación es su carácter práctico para llevar a cabo mejoras en los programas (Weiss, 2015).

La necesidad de evaluar es un binomio de tensión entre la necesidad de gobernar y la desconfianza de los ciudadanos hacia los gobernantes, por ello es necesario ahondar en cuáles son los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática:

La evaluación de políticas, programas y prácticas del sector público parece formar parte intrínseca de un gobierno por cuatro razones: provee información sobre el desempeño gubernamental que el público necesita conocer; añade nuevos datos al cúmulo de conocimientos requeridos para la acción gubernamental; desarrolla la capacidad analítica dentro de las agencias, que las ayuda a abandonar la territorialidad y a dirigirse hacia una cultura del aprendizaje; y, de forma más general, su espíritu de escepticismo y su disposición a aceptar el desacuerdo ayuda a promover la honestidad del gobierno. Por lo tanto, la evaluación sirve para muchos fines, y es común encontrar que aquello que podría haberse iniciado como un estudio de rendición de cuentas del desempeño gubernamental, por ejemplo, termine en la búsqueda de un objetivo diferente o, por lo menos, que incluya otros fines como parte integral de la evaluación (Chelimsky, 2015: 203).

Más allá de generar información, la evaluación es una herramienta útil para la tomar decisiones de carácter público y de fortalecimiento de las instituciones democráticas. En América Latina, por ejemplo, es muy amplia la brecha entre las demandas sociales y las capacidades de los gobiernos para atenderlas, por lo que

ha sido necesario impulsar con más fuerza en las agendas públicas, la asignación y operación eficiente de los recursos de los Estados y en esa fisura, es donde la evaluación ha cobrado un papel relevante para poner en evidencia la pertinencia y los resultados de los programas públicos en países como México, Brasil, Chile y Colombia (Ballescá, 2014). En México, la evaluación de las políticas públicas es un proceso reciente que se consolidó en el año 2005 con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Este organismo público descentralizado ha generado diversos documentos evaluativos de programas y acciones federales; también ha sido promotor de que la evaluación sea un proceso y una herramienta útil en las entidades federativas, sin embargo, no ha tenido un efecto homogéneo en los gobiernos subnacionales, debido principalmente a tres factores fundamentales: la poca cultura de la evaluación, los altos costos de llevar a cabo evaluaciones y la falta de recursos humanos calificados. Existen dos casos paradigmáticos de sistemas de monitoreo y evaluación que han tenido avances importantes, tal es el caso de la Ciudad de México y el Estado de Jalisco (Rosas y Sánchez, 2017).

Ballescá (2015) da cuenta del proceso de creación del sistema de monitoreo y evaluación en Jalisco y de sus principales aprendizajes, dentro de los que destacan los siguientes: para dar sustento al sistema fue necesario incorporar normatividad e instrumentos teórico-metodológicos que dieran rumbo a las evaluaciones; resultó crucial generar capacidades técnicas especializadas en los servidores públicos involucrados con los procesos evaluativos, tanto de nivel

directivo como operativo; hubo necesidad de promover la generación de un mercado local de evaluadores externos; se cristalizaron relaciones interinstitucionales con actores nacionales para crear el Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas; el reto de diseñar y poner en marcha de una agenda de mejora que dé seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones es un punto medular e insoslayable del sistema; y finalmente, se abonó a la transparencia de la información generada a partir de la evaluación y al uso social de la misma (Ballescá, 2015).

Sin embargo, el sistema presenta un reto importante que es el de la metaevaluación, es decir, la evaluación de las evaluaciones. Rosas y Sánchez analiza las evaluaciones de políticas públicas que se han generado en Jalisco desde el enfoque de la metaevaluación, "...mediante el análisis de su diseño, ejecución y resultados, y uso de la información generada durante el proceso..." (Rosas y Sánchez, 2017: 201). Cabe resaltar que dicho análisis no es una metaevaluación completa del sistema de evaluación y monitoreo del estado de Jalisco, porque se limita al diseño de las evaluaciones, sus resultados y la utilidad de la información y no atiende a la incidencia de las evaluaciones en la calidad de las políticas públicas.

## II.2 Tres enfoques relevantes para entender un sistema de evaluación

En este apartado se discutirán tres enfoques para el análisis de política pública que pretenden explicar cuáles son los factores que motivan su hechura: el racionalista, el organizacional y el constructivista. Dicha revisión permite poner sobre la discusión

de este trabajo, a partir de cuál de ellos es posible explicar el diseño de la estrategia EVALUA Jalisco, objeto de estudio de la presente investigación.

### II.2.1 Enfoque racionalista para el análisis de políticas públicas

De acuerdo con el capítulo introductorio de su libro *La hechura de las políticas públicas*, Aguilar Villanueva destaca que uno de los enfoques más importantes para entender el proceso de elaboración de políticas es el enfoque racional (también denominado “racionalista”), el cual busca incorporar la teoría y el método científico a dicho proceso. Según dicho autor, el análisis de políticas, desde el enfoque racional, es una estrategia de solución de problemas que pone gran énfasis en criterios de eficiencia técnica y económica, sin que ello signifique un menosprecio por otras dimensiones valorativas y políticas. El enfoque racional se propone analizar a las políticas públicas a través de una serie de pasos: identificar el problema público y diseccionarlo en sus componentes, seleccionar algunos de ellos y determinar las posibles acciones para lograr los objetivos, para luego compararlos en términos de su “eficacia-eficiencia” mediante métodos de cálculo y análisis “costo-beneficio” (Aguilar, 2006).

Uno de los casos reales de política pública que mejor ilustran la aplicación del enfoque racional es el de la crisis de los misiles en Cuba en octubre de 1962, el cual se expone en el trabajo de Graham Allison (1992). Para entender la respuesta de Estados Unidos al emplazamiento de misiles de la Unión Soviética en Cuba en dicho año, Allison acude al enfoque o modelo racional de toma de decisiones, el

cual sostiene que las decisiones de los gobiernos buscan maximizar objetivos estratégicos (Allison, 1992). El modelo supone que el actor que toma la decisión (el gobierno estadounidense en el caso que expone) es un decisor racional unitario que tiene un conjunto de metas explícitas, “percibe el mismo conjunto de opciones y tiene una medida única para estimar las consecuencias que resultan de cada alternativa” (Allison, 1992: 131). Por tanto, el modelo, según lo describe Allison, predice que probabilidad de escoger una alternativa se reduce conforme aumentan sus costos (y viceversa). En suma, el modelo racional de toma de decisiones supone que si un gobierno decidió un curso de acción específico es porque con ello buscaba maximizar algún objetivo estratégico.

Otra autora que ha expuesto los rasgos del enfoque racionalista es Deborah Stone (2011). Según ella, dicho enfoque debe interpretarse en tres sentidos: a) como un modelo de razonamiento, b) como un modelo de sociedad y c) como un modelo de hechura de políticas públicas. El modelo de razonamiento en el enfoque racional se basa en que las decisiones se construyen a través de seguir una serie de pasos, tal y como ya se comentó anteriormente, comenzando por establecer objetivos, identificar cursos de acción alternativos para conseguir dichos objetivos, predecir las posibles consecuencias de cada alternativa, evaluar las posibles consecuencias de cada alternativa y elegir aquella que maximiza el logro de los objetivos. El modelo de sociedad que el racionalismo toma como punto de partida es el libre mercado, es decir el intercambio económico entre agentes libres y racionales que buscan maximizar su propio bienestar. Estos agentes se suponen

autónomos, es decir que no hacen consideraciones sobre la vida comunitaria, pues su egoísmo los lleva a participar en el intercambio mercantil con el único propósito de mejorar su bienestar, sin consideraciones altruistas o de otra índole. Finalmente, el racionalismo concibe la hechura de políticas públicas como un proceso ordenado que comienza a través de colocar los asuntos o problemas económicos y sociales en la agenda pública, pasando por construir alternativas de solución que se analizan bajo estrictos criterios técnicos que luego son negociados en la esfera legislativa. Posteriormente a su aprobación, las soluciones se ponen en práctica a través de diversas agencias gubernamentales que movilizan recursos y luego se evalúa si sus resultados reales se acercan o no a los objetivos originalmente planteados, ante lo cual las políticas pueden ser reformuladas, mejoradas o canceladas.

En tiempos recientes, ha cobrado relevancia una preocupación porque el diseño de políticas se base explícitamente en evidencia científica y de hecho se le conoce en inglés como *evidence based policy*. Bracho (2010) sostiene que la política pública construida a partir de evidencia disponible contribuye a tomar mejores decisiones sobre qué problema público atender a través de la intervención del Estado, cómo hacerlo y cómo evaluarlo. La evidencia de la que se habla en este enfoque de análisis, puede provenir de investigaciones aplicadas previamente o bien, de la generación de información cuando no exista nada previo.

Existe una demanda por información con respaldo en evidencia científica para sustentar las decisiones de política pública desde un punto de vista racional y,

por lo tanto, hay más generación de investigación científica aplicada producida por universidades, organismos públicos o agencias especializadas. Sin embargo, es necesario señalar que no hay una relación directa entre la construcción de una política pública y el respaldo científico para la toma de decisiones. El escenario ideal sería aquel en el que la investigación científica sea un insumo indispensable para la política, lo cual constituye un "modelo de aplicación directa de los resultados de un estudio de ciencia social específico en la toma de decisiones" (Bracho, 2010).

Uno de los problemas más recurrentes de la corriente de las políticas basadas en evidencia, es que es frecuente que las soluciones o recomendaciones derivadas de procesos de investigación son complejas y es complicado retomarlas totalmente en los espacios administrativos o legales de la organización burocrática que está a cargo de la política pública, ya sea por límites burocráticos, presupuestales o incluso de tiempo en la gestión del decisor (Bracho, 2010).

### II.2.2 Enfoque organizacional

La conducta gubernamental puede verse como una acción de elección de un actor que obra racionalmente, posee información y tiene control desde el centro de la organización. Sin embargo, esa es una visión limitada que no considera que los gobiernos están conformados por organizaciones con motivaciones propias y muy frecuentemente poco conectadas entre sí. Ocurre que el actor del que se habla, percibe los problemas a través de los miembros de la organización que le proporcionan información y se comportan de acuerdo a rutinas más o menos

estables y definidas, por lo tanto, el abordaje de los problemas públicos se hace en gran medida, desde la óptica de los miembros de la organización. Por lo tanto, puede decirse que la conducta gubernamental puede entenderse "menos como elecciones deliberadas de líderes y más como producto de grandes organizaciones que funcionan conforme a determinados patrones de comportamiento" (Allison, 1992).

El enfoque organizacional parte del supuesto que las organizaciones son el "ente" diseñador-ejecutor de las políticas públicas y persiguen objetivos de utilidad y eficiencia en su desempeño. Sin embargo, las organizaciones en la realidad, tienen objetivos distintos motivados por diferentes actores con agendas propias, con capacidades técnicas heterogéneas para generar políticas públicas diseñadas bajo una lógica de causa-efecto para cumplir sus objetivos, cuyos miembros carecen de estabilidad laboral dada la alternancia política -la incertidumbre es un elemento importante en el juego de poder organizacional-, y por tal complejidad no es posible pensar en que son implementadoras automáticas de decisiones políticas (Arellano, 2010).

"estas criaturas sociales, en la práctica, son un semidesordenado conjunto de personas y agentes, jaloneados por intereses políticos (que varían en el tiempo, según la alternancia electoral), que tienen limitadas capacidades y recursos, técnicas y tecnologías, y que implementan las políticas atadas a reglas, procesos informales de poder y en el intento constante de evitar la

incertidumbre (como acto racional de cualquier actor que se enfrenta a esta maraña de lógicas encontradas)" (Arellano, 2010: 68).

Para hacer frente a los problemas que enfrentan, los gobiernos echan mano del entramado organizacional del que disponen, es decir, distribuyen la responsabilidad de atender temas específicos a áreas particulares de la estructura, quienes actúan de forma cuasi independiente. El comportamiento de los gobiernos refleja el de las diversas organizaciones que lo conforman y que, coordinadas por los directivos gubernamentales, pero de forma parcial, pues éstos pueden inducir, pero no controlar su comportamiento pues están inmersos en rutinas complejas que se caracterizan por la interacción de muchos individuos. Dichos comportamientos necesitan ser coordinados mediante procesos estandarizados o reglas de acción, es decir, rutinas sobre lo que debe hacerse que se cimienten en procesos de aprendizaje a lo largo del tiempo. Las organizaciones también poseen capacidades que son determinantes tanto para los procesos de aprendizaje como para los cambios organizacionales (Allison, 1992).

Existen seis conceptos importantes a tomar en consideración en este enfoque. El primero es que *los actores son organizaciones*, que no son una especie de gobierno unitario sino un conjunto de organizaciones que tienen a la cabeza a líderes del gobierno, y actúan mediante rutinas y muy frecuentemente lo hacen de formas poco concatenadas entre sí. El segundo son *los problemas segmentados y poder fraccionado*, que aluden a que, por la naturaleza multifactorial de los

problemas, estos son atendidos de manera específica por cada organización y, en consecuencia, la óptica desde la que son percibidos, en que se genera y procesa información y se obra, es de forma casi automática. Lo anterior supone un riesgo, pues si bien es cierto que es necesario atender de manera más especializada los problemas, el costo de fragmentar su atención, es que las organizaciones actuarán con mayor discrecionalidad en cuáles asuntos deben ser priorizados y cómo atenderlos. El tercero corresponde a *las prioridades localistas, percepciones y cuestiones particulares*, es decir, a que las preferencias, percepciones y operación de las organizaciones son relativamente estables. El cuarto es sobre *la acción como producto organizacional*, que se refiere que el comportamiento de las organizaciones es programado y predecible en la medida en la que siguen rutinas. En este sentido, las actividades que ejecutan las organizaciones para producir resultados están motivadas por alcanzar metas de forma secuencial, seguir procedimientos operativos estandarizados, búsqueda de problemas para atender, y aprendizaje y cambio organizacional -originado en situaciones de crisis, por ejemplo, presupuestales-. El quinto es sobre *la coordinación y el control central*, que se refiere al hecho de que los problemas suelen ser atendidos por diferentes organizaciones desde el ámbito de su jurisdicción, lo cual requiere de una coordinación de una dirección central. Esta coordinación depende de variables como la naturaleza del trabajo, la información disponible, incentivos o castigos para los miembros de la organización y procedimientos para asignación de recursos. El sexto corresponde a *las decisiones de los dirigentes gubernamentales*, puesto que los líderes son quienes deciden qué organizaciones abordan los problemas, lo que

significa que las estabildades en los localismos de las organizaciones suelen ser coherentes con dichas definiciones (Allison, 1992).

Para reforzar los seis conceptos citados, Graham T. Allison, propone mirar tres proposiciones que ayudarán a analizar el modelo: acción de la organización, flexibilidad limitada y cambio organizacional, y factibilidad administrativa. Respecto a la *acción de la organización*, el autor señala que las micro acciones de las organizaciones están determinadas por sus rutinas y no por las órdenes de los líderes o gobernantes. Podría decirse que las organizaciones tienen programas operativos estandarizados desarrollados a base de rutinas que responden a estímulos básicos que lograron estandarizarse, y que, cuando están bien diseñados son cruciales para la efectividad de sus acciones, pues cuando se enfrentan a situaciones no previstas es altamente probable que respondan de forma inadecuada. La flexibilidad limitada y cambio organizacional sostiene que las organizaciones se comportan mayormente en línea recta, es decir, la mejor predicción del comportamiento de una organización en el momento  $t$  es el comportamiento de esa misma organización en el tiempo  $t-1$ , es decir, sus cambios de comportamiento en diferentes tiempos serán mínimos. Finalmente, la factibilidad administrativa de las organizaciones es una dimensión que debe ser tomada en consideración, pues puede no coincidir lo que los líderes escojan hacer y lo que las organizaciones puedan efectivamente implementar. Esa brecha puede explicarse ya sea porque las organizaciones tienen mayor probabilidad de fracasar al coordinarse con otras en proyectos que impliquen demasiada precisión, porque los

proyectos que les son encomendados estén fuera de sus funciones habituales o rutinarias, o bien, porque presenten resistencias a ejecutar proyectos que estén fuera de sus prioridades y metas. Ante tal escenario los dirigentes gubernamentales pueden esperar que las organizaciones les provean información sesgada en función de lo que saben hacer y que, en consecuencia, obren ejecutando únicamente su parte (Allison, 1992).

En suma, es posible decir que las organizaciones públicas tienen problemas de acción colectiva dadas las variables de incertidumbre laboral, agendas diferentes actores y diversos intereses políticos. La Nueva Gestión Pública sostiene que dichas variables pueden jugar a favor de la organización para obtener resultados eficaces, mediante los incentivos adecuados, tales como tener en consideración el interés público o la búsqueda de mecanismos institucionales. La evaluación por desempeño, el presupuesto basado en resultados, regulaciones y desregulaciones, transparencia y combate a la corrupción han sido instrumentos diseñados como incentivos a la eficiencia de las organizaciones, todo ello también para construir andamiajes institucionales que constituyan un marco de acción para las organizaciones, aunque ello necesariamente implique una interpretación de los actores de las reglas del juego y por lo tanto, se haga patente la naturaleza móvil y social de las organizaciones (Arellano, 2010).

### II.2.3 Enfoque constructivista

Para Cejudo (2010) el enfoque constructivista para el análisis de políticas públicas supone que la construcción de comunicación en torno a una política es determinante para todo su proceso de hechura y de legitimación social. A través de los discursos con los que se construye y promueve una política, los actores explican a la sociedad a qué problema se busca dar solución, que alternativas se tienen y cuál es la mejor opción, y finalmente cómo se implementan y evalúan. Este enfoque tiene importancia porque a través de la comunicación de una política se hace una construcción de la realidad, pues "la interacción humana, al mantener en el tiempo representaciones mentales sobre los demás crea hábitos y roles recíprocos que, al volverse rutinas, se institucionalizan" (Cejudo, 2010: 97)

En el enfoque constructivista el discurso no es únicamente la estrategia de comunicación, se trata más bien de los significados construidos en sociedad y el sentido que tienen en torno a una política. Los significados compartidos por una sociedad, producto de su interacción sostenida en el tiempo generan estructuras estables que son detonadoras de normas y expectativas sociales para mirar y abordar el entorno social, y con ello, decidir que comportamientos e intereses son legítimos. Los discursos son una herramienta personal de los actores y al mismo tiempo de los intereses que representan, y por lo tanto son vitales en el juego político de poder (Cejudo, 2010: 97).

Analizar el proceso de construcción de una política pública desde este enfoque permite señalar, por ejemplo, que una situación social califica como problema público cuando diversos actores sociales determinan que lo es, y en ese sentido, una argumentación sobre ello es una combinación de hechos, opiniones individuales y de grupos que buscan comunicar por qué es un problema y legitimar su decisión. El discurso tiene efectos en la implementación porque es importante para comunicar a los actores qué se quiere resolver y las maneras puntuales de hacerlo, para disminuir el margen de interpretación de éstos al momento de ejecutar acciones para poner en marcha la política pública que resolverá el problema seleccionado. Finalmente, el discurso también tiene un impacto muy específico en la evaluación de la política pública, pues la valoración de la evidencia depende de los criterios usados que están determinados por el discurso y argumentación de la política. Este enfoque tiene dos límites importantes: el primero es que está en construcción y carece de metodologías y estándares acabados, y el segundo, es que no es suficiente para analizar una política pública (Cejudo, 2010).

### II.3 La importancia de institucionalizar a las políticas públicas: el proceso de institucionalización de la evaluación

En esta sección busco enfatizar que el proceso de hechura de políticas públicas, particularmente la etapa de su evaluación, requiere ir desarrollando cierto grado de “institucionalización” para permanecer a lo largo del tiempo y convertirse en un referente que guía el comportamiento de los actores. En otros términos, la institucionalización permite que las organizaciones vayan creando reglas,

significados compartidos, rutinas de actuación ante escenarios diversos, lo que les permite adquirir aprendizajes y sobrevivir a lo largo del tiempo. Sin estos elementos, las políticas públicas difícilmente podrían conseguir el logro duradero de sus objetivos.

Para entender mejor el sentido del término “institucionalización”, conviene hacer un breve recorrido por la literatura enfocada al análisis de las instituciones políticas, mismas que se han definido como “las reglas del juego que establecemos los seres humanos para darnos certeza sobre nuestros comportamientos probables, nuestras rutinas y, también sobre las conductas apreciadas como aceptables” (Merino, 2013). Este enfoque, también conocido como “neo institucionalismo,” concibe a las instituciones como:

reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la acción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo... las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria (North, 1993: 60).

Por su parte, Jon Elster señala las instituciones “impiden que la sociedad se desmorone siempre que haya algo que impida que se desmoronen las instituciones”

(1996: 146); dicho argumento pone de manifiesto la importancia de las instituciones en las sociedades. Las instituciones pueden ser privadas o públicas según la naturaleza de sus sanciones y, según Elster (1996), nos afectan de múltiples maneras, por ejemplo, modificando la conducta individual mediante el uso de la fuerza y alterar su contexto de negociación. Cuando las instituciones afectan el bienestar de las personas, pueden mejorar las condiciones de todos, las de algunos a expensas de otros o hacer que todos estén peor. Las instituciones pueden resolver que todos estén en mejores condiciones resolviendo problemas de acción colectiva. Las instituciones pueden producir tres clases de efectos: acciones eficientes, cuando todos están en mejores condiciones o cuando se logra a expensas del objetivo de la redistribución; acciones redistributivas, cuando transfieren el ingreso sin ningún desperdicio o con cierto desperdicio; y acciones destructivas que hacen que todos estén en peores condiciones (Elster, 1996). March y Olsen, desde un enfoque sociológico, afirman que las instituciones son reglas del juego que regulan los comportamientos humanos y son válidas-legítimas, estén o no escritas en instrumentos de tipo jurídico (March y Olsen, 2006). Derivado de ello, Merino concluye que las reglas al interior de una organización tienen como objetivo reducir la incertidumbre; dado que los individuos no siempre pueden decidir por sí mismos, en función de sus incentivos o sus contextos, es necesario que cuenten con un andamiaje de rutinas-comportamientos legitimados y dentro de las normas para decidir su actuación (Merino, 2013).

Existen estudios sobre la institucionalización en algunos sectores como el social, la CEPAL, por ejemplo, señala que es importante que:

"las políticas estén sujetas a normas y reglas explícitas, transparentes y reconocidas por los actores, con el propósito de maximizar su contribución al logro de objetivos y el cumplimiento efectivo de derechos, y en la medida de lo posible, minimizar su uso con criterios particulares, políticos o sencillamente ineficientes" (CEPAL, 2019).

Lo anterior deriva entonces en señalar qué:

"la institucionalidad social se refiere al conjunto de reglas de juego formales e informales (incluidas las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales y, a la vez, enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Así, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura los límites y oportunidades de negociación y acción para los actores de la política social, pero no por fijar un marco estable se eliminan las posibilidades de transformación más o menos amplias de dicha institucionalidad" (CEPAL, 2019).

La existencia de normas en un marco institucional permite, por un lado, que se consolide la gestión de las políticas pero que también se garantice el ejercicio de

los derechos de las personas. Bajo ese supuesto, las políticas pueden modificarse, pero no de forma arbitraria, sino a la luz de ciertas reglas, con base en procedimientos establecidos e instancias determinadas, que les permitan continuidad en el tiempo, así como adaptabilidad ante nuevas circunstancias coyunturales. En el cuadro 1 se señalan algunos elementos o componentes de institucionalización, que en conjunto coadyuvan a consolidar la institucionalización de cualquier política o práctica de gobierno, en tanto más desarrollada sea institucionalización, mayor es la probabilidad de que las políticas sean de calidad, sin embargo, este último punto no se aborda en el presente trabajo de investigación.

### **Cuadro 1. Componentes deseables de la institucionalización**

#### **Componentes deseables de la institucionalización:**

- La existencia de una estrategia a largo plazo coherente y sostenida, que no cambie su esencia frente a cambios de gobierno, crisis políticas o situaciones coyunturales.
- La consideración de los enfoques de derechos y de género como ejes orientadores normativos y prácticos del diseño e implementación de las políticas.
- La existencia de reglas claras y conocidas por todos los actores como atributo para definir cómo operan los programas, a qué población van dirigidos, qué tipo de apoyo ofrecen, cuáles son los criterios para la inscripción y selección de destinatarios, y cuáles son sus corresponsabilidades.
- La existencia de espacios de coordinación entre distintos actores gubernamentales encargados de ejecutar la política.
  - El desarrollo de capacidades técnicas permanentes en los organismos encargados de las distintas etapas de la política.
- La incorporación de mecanismos de control y fiscalización que posibiliten la rendición de cuentas y permitan sancionar a los funcionarios que no se ajusten a la normativa vigente.
- La participación de actores sociales que consoliden la continuidad de los programas.

Fuente: CEPAL, 2019. Institucionalidad social en América Latina y el Caribe, Ed. Rodrigo Martínez. Libros de la CEPAL, No. 146.

La institucionalización tiene también dimensiones a partir de las cuales es posible analizarla. Se trata de las dimensiones jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y de financiamiento. La dimensión jurídico-normativa está compuesta por el marco legal aplicable en la materia en cuestión, con el fin de atender las obligaciones y compromisos normativos. La dimensión organizacional tiene que ver con la estructura formal de la organización, así como con los procesos de toma de decisiones, la comunicación y coordinación entre los actores. Tiene como finalidad normar la estructura del aparato de gobierno y sus atribuciones, así como determinar qué actores cumplen la función de autoridad. La dimensión técnico-operativa se refiere a los instrumentos y herramientas para implementar la política, tales como recursos físicos y capacidades técnicas. Esta dimensión posee tres categorías: instrumentos para la planificación estratégica, sistemas de información, monitoreo y evaluación, y, por último, herramientas para la transparencia y rendición de cuentas. Finalmente, la dimensión de financiamiento alude a los recursos destinados a financiar las políticas y al margen de maniobra de los funcionarios públicos respecto de esos recursos. Se consideran una serie de indicadores para profundizar en esta dimensión, como las fuentes de financiamiento, la suficiencia de recursos y la capacidad de ejecución de los mismos. Esta perspectiva de análisis de la institucionalización de las políticas contempla elementos de la institucionalización formal (las reglas jurídicas y presupuestarias) e informal (costumbres, rutinas y memoria organizacional) (CEPAL, 2019).

La institucionalización de sistemas de evaluación gubernamental es muy importante para que la práctica evaluativa se consolide. Para ello, es necesario construir y fortalecer capacidades institucionales en materia de evaluación, para lo cual son necesarios dos factores: el primero es que las entidades encargadas de la evaluación deben contar con autonomía institucional, técnica y financiera. El segundo es que las evaluaciones deben contar con los siguientes elementos: tener proceso de planeación y programación multianual, ser evaluadas por entidades externas e independientes y disponer de protocolos para su uso y difusión (Kaufmann, et. al, 2012)

Existen una serie de indicadores sobre la institucionalización de la evaluación de la gestión gubernamental (Cuadro 2) que condensan lo expuesto a lo largo de esta sección y que se agrupan en los ejes de marco legal e institucional de la gestión gubernamental, el alcance y articulación del sistema de evaluación, las acciones derivadas del cumplimiento de metas y la difusión de los resultados de las evaluaciones (Kaufmann, et al. 2012).

**Cuadro 2. Indicadores del componente de evaluación de la gestión gubernamental**

<b>Indicadores del componente de evaluación de la gestión gubernamental</b>
<b>Marco legal e institucional de la gestión gubernamental</b>
1. Existe una ley que disponga la evaluación de las políticas o programas gubernamentales.
2. La ley establece el organismo responsable, sus objetivos y funciones
3. Existe una institución que evalúa las políticas públicas y/o las estrategias sectoriales.
4. Existe una institución que evalúa programas y proyectos
5. Existe un documento oficial que establece la metodología y los aspectos técnicos para la evaluación
6. Las evaluaciones son externas

7. Existen recursos estables dedicados a la evaluación de las políticas y programas de gobierno.
8. La entidad encargada posee personas y procedimientos dedicados a la capacitación de ejecutores
<b>Alcance y articulación del Sistema de evaluación</b>
1. Porcentaje de lo evaluado respecto al gasto anual
2. Articulación y coordinación entre instituciones evaluadoras
3. Porcentaje de programas que cumplen satisfactoriamente sus objetivos
<b>Acciones derivadas del incumplimiento de metas</b>
1. El incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleva a acciones correctivas.
2. Los encargados de las políticas o programas evaluados deben responder a las observaciones.
<b>Difusión de los resultados de las evaluaciones</b>
Los informes de evaluación se entregan al poder legislativo
Los informes de evaluación están a disposición de la ciudadanía a través de internet

Fuente: Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García Moreno (2015). Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Feinstein desarrolla un Índice de Institucionalización de la Evaluación que considera cuatro indicadores: la demanda de la evaluación, la oferta de la evaluación, la vinculación entre la oferta y la demanda, y el uso de las evaluaciones. Se construiría cada uno de ellos a partir de una valoración numérica con valores de 1 al 3, donde 1 es bajo o nada, 2 es medio o poco y 3 es alto o mucho. Para asignar dicho valor es necesario responder a las siguientes preguntas, respecto a cada uno de ellos:

"Demanda: ¿hay demandas explícitas y periódicas de las evaluaciones?, ¿quiénes demandan evaluaciones? y ¿hay fondos para contratar evaluaciones?"

Oferta: ¿hay instituciones/profesionales con experiencia en contratar y/o realizar evaluaciones?, ¿hay mecanismos para ajustar demandas y ofertas de evaluaciones? y ¿hasta qué punto se ha desarrollado un mercado de evaluadores?

Vinculación entre oferta y demanda: ¿existen vinculaciones sistemáticas entre oferta y demanda de evaluaciones?, ¿hay mecanismos para ajustar las demandas y ofertas de evaluaciones? y ¿hasta qué punto se ha desarrollado un mercado de evaluaciones?

Uso de las evaluaciones: ¿se usan las evaluaciones?, ¿quienes usan las evaluaciones? y ¿se promueve el uso de las evaluaciones?" (Feinstein, 2012: 47).

Finalmente es preciso señalar, que pareciera ser un hecho que la institucionalización es una tarea que depende exclusivamente de los actores gubernamentales, sin embargo, el proceso de institucionalización de la evaluación desde la perspectiva democrática permite destacar que institucionalizar es una innovación que dicho proceso puede ser más efectivo cuando se pone en marcha la gobernanza y se involucra a actores no gubernamentales (García, et al, 2018).

#### II.4 Implicaciones de la literatura para esta investigación

La revisión de literatura sobre políticas públicas, algunos de sus enfoques predominantes, su proceso de hechura y lo relacionado con la importancia de institucionalizar sus componentes, especialmente el de la evaluación tienen las

siguientes implicaciones para la presente investigación. En primer lugar, las definiciones del concepto de “política pública” permiten concluir que no toda actividad gubernamental constituye una intervención a través de la cual el Estado busca resolver un problema social o económico. Esto significa que la evaluación de una política pública no implica lo mismo que evaluar la actividad que rutinariamente llevan a cabo las organizaciones públicas. Lo primero implica, por ejemplo, enfocarse en evaluar los resultados obtenidos en comparación con los objetivos públicos originales o analizar si los mecanismos de intervención de alguna política eran realmente los adecuados. En cambio, evaluar las actividades habituales de los gobiernos no requiere enfocarse en dichas variables, y más bien se concentra en cuestiones como el apego a las normas y procedimientos establecidos, la transparencia en el uso de los recursos, entre otros. Como se discutirá en el caso de estudio, el sistema de evaluación en Jalisco ha combinado ambos propósitos, es decir que algunas evaluaciones intentan evaluar a los programas como políticas públicas (como intervenciones que buscan resolver problemas públicos), pero hay otras evaluaciones que se enfocan más bien en los procedimientos que llevan a cabo las dependencias de gobierno en realizar sus tareas cotidianas. En suma, la evaluación, como se analiza en el caso de estudio objeto de esta investigación, se inserta como parte del proceso de hechura de políticas públicas en Jalisco, es decir, de los programas ejecutados desde el gobierno del Estado.

Una segunda implicación de la literatura tiene que ver con los tres enfoques de política pública analizados. Por una parte, el enfoque racional sugiere que el

diseño y la implementación de las políticas públicas es un proceso muy ordenado donde quienes las formulan siguen métodos bastante sofisticados, recaban evidencia de mucha calidad y son capaces de utilizar dicha evidencia para calibrar la efectividad de sus intervenciones para resolver los problemas sociales. Como se discutirá más adelante, el sistema de evaluación en Jalisco se ha justificado mucho en esos términos, ya que se afirma que la evaluación de los programas sirve para mejorar su eficacia o eficiencia. Sin embargo, dado el objeto de estudio de este trabajo, la información empírica no permitirá analizar en qué grado esa pretensión de racionalidad realmente ocurre. Por su parte, el enfoque organizacional cuestiona severamente la visión racionalista de la política pública, a la vez que afirma que el proceso de su hechura tiene que ver con factores organizacionales, tales como las prioridades de sus líderes y el apego que tienen a sus rutinas y procedimientos, lo cual les brinda estabilidad a lo largo del tiempo. Desde mi perspectiva, el enfoque organizacional se relaciona de manera directa con las necesidades de institucionalización del proceso de políticas públicas, sobre todo de su fase de evaluación. Como discutiré más adelante, el sistema de evaluación en Jalisco ha conseguido institucionalizarse gracias a que ha introducido nuevas reglas y prácticas que han permeado en las dependencias y entidades encargadas de operar los programas. El trabajo de campo permite visibilizar como el enfoque organizacional ha generado ciertos niveles de institucionalización de la estrategia EVALUA Jalisco. Finalmente, el enfoque constructivista permite poner de manifiesto que el tema de la evaluación se ha posicionado en la agenda pública en Jalisco a partir de la construcción de un discurso sobre la "necesidad de evaluar" y en

consecuencia, se han generado interacciones públicas con diversos actores que comparten lenguaje en torno al tema.

### III. Análisis del caso: la evaluación en la Estrategia Evalúa Jalisco

El Sistema de Monitoreo y Evaluación del Estado de Jalisco ha cobrado especial relevancia en los últimos años en el escenario nacional, según información del "Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas" realizado por el CONEVAL cada dos años desde 2011 a la fecha.

En el primer Diagnóstico, el estado de Jalisco contaba solamente con 51.9% de los elementos de MyE que considera el CONEVAL y se ubicaba por tanto en la posición número 9 respecto al resto de las entidades federativas; para 2015 y 2017, el estado logró ubicarse en la posición 1 y alcanzó 96.3% y 98.2% respectivamente en los elementos (Balleescá, 2018: 12)

Además,

"La institucionalización de la evaluación de los programas y políticas públicas es un proceso que no se ha concluido en las entidades federativas, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017) en una escala de cero a cien, el promedio nacional de esta asignatura es 75.3. En materia de Monitoreo y Evaluación, Jalisco, comparado con otros Estados mostro un mayor avance con una calificación de 98.2. La entidad desarrolló una amplia estrategia denominada EVALUA Jalisco para integrar la evaluación en el quehacer cotidiano de la administración pública" (García, et al: 89).

Lo señalado anteriormente son las razones principales para tomar como objeto de estudio la Estrategia EVALÚA Jalisco en el presente trabajo de investigación. Aunado a ello, las 86 evaluaciones a programas públicos llevadas a cabo en el periodo 2013-2018 contrastado con las 9 llevadas a cabo de 2009 a 2011, fue un elemento que contribuyó fuertemente a analizar lo que ello implica para los actores públicos directamente involucrados con el tema de la evaluación.

### III.1 Antecedentes de la Estrategia Evalúa Jalisco.

La Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus municipios (2000) en su artículo 75 mandata que el control y evaluación de la planeación del Desarrollo debe estar a cargo de una Unidad de evaluación que debe garantizar la participación de diversos actores del sector académico, público, privado y social. Por su parte, el artículo 76 señala los instrumentos a través de los cuáles debe realizarse el control y la evaluación en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática (Gobierno de Jalisco, 2000).

Teniendo lo anterior como marco de referencia, la administración 2001-2007 del Gobierno del Estado de Jalisco a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), se propuso diseñar un “modelo de gestión, sistema de control y evaluación” que se cimentó en las dimensiones de eficiencia, eficacia y efectividad. La primera tenía el objetivo de optimizar los recursos públicos para dar cumplimiento a los fines de política pública del Estado, la segunda de

monitorear los avances de los programas y proyectos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030 (PED 2030) y la tercera de evaluar el cumplimiento de los objetivos del PED, así como de la capacidad institucional para generar resultados que permitieran dar respuesta a los problemas públicos descritos en el PED 2030. Como resultado de lo anterior, se realizaron algunos acercamientos evaluativos al PED 2030 y se realizaron trabajos iniciales para construir indicadores de gestión, el Sistema de Información Financiera y otras herramientas sobre la inversión hecha por las dependencias estatales y municipales; sin embargo, el modelo no logró su consolidación (Ballescá, 2013).

Fue durante la administración 2007-2013 del Gobierno del Estado de Jalisco que se pretendió instaurar el modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpDR), que se caracteriza por poner énfasis en los resultados y no en los procedimientos. La premisa de la que partió su diseño en Jalisco fue concebir el ciclo de gestión del sector público (conformado por los elementos de planeación, presupuesto, ejecución, monitoreo y evaluación) y la interacción entre los actores como parte de un mismo engranaje. Ello implicaría una serie de modificaciones legales, institucionales y organizacionales que permitieran la implementación de la GpDR, por ello se crearon dos instancias que asumieron el elemento de monitoreo y evaluación, la Coordinación General de Políticas Públicas (CGPP) y la Secretaría de Planeación (SEPLAN). La CGPP se diseñó como un órgano “supra secretarías” dependiente administrativamente del Despacho del Gobernador y con atribuciones para incidir sobre la consistencia, solidez y calidad de las políticas públicas. En

tanto, la SEPLAN absorbió las facultades del COPLADE entre las que destacaba la de coordinar el Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado y la conformación, monitoreo y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo (PED) (Ballescá, 2013).

En cuanto al abordaje de la evaluación, se desarrollaron dos enfoques complementarios entre sí, uno de autoevaluación a cargo de la SEPLAN y otro de evaluación externa coordinado por la CGPP. La evaluación desde el primer enfoque se llevó a cabo mediante los procesos de autoevaluación, percepción y nivel de conocimiento de los indicadores<sup>3</sup> (para este último se usaron dos herramientas de monitoreo: Table y Tablín, que monitoreaban indicadores de los Programas Operativos Anuales -POA's- y del Plan Estatal de Desarrollo -PED-, respectivamente). La evaluación vista desde el segundo enfoque tuvo resultados limitados pues en el periodo 2009-2011 únicamente se realizaron cuatro evaluaciones externas, como casos aislados sin un eje de política de evaluación, tal y como se muestra en el Cuadro 3. Además, se realizaron encuestas de percepción sobre la calidad de los servicios otorgados por diversas dependencias por considerarse necesarios para mejorar la atención prestada sobre todo en las ventanillas únicas de atención para realizar diversos trámites y servicios (Ballescá, 2013).

---

<sup>3</sup> Se determinó la calificación para cada programa sectorial o especial a partir de una ponderación de 33.33% para cada proceso.

**Cuadro 3. Evaluaciones externas realizadas a programas públicos en Jalisco  
(2009-2011)**

<b>Año de evaluación</b>	<b>Programa</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Tipo de evaluación</b>
<b>2009</b>	3X1 Estatal	Secretaría de Desarrollo Humano	Diseño, consistencia y resultados
<b>2009</b>	FAISM	Secretaría de Desarrollo Rural	Diseño, consistencia y resultados
<b>2009</b>	Mejora tu casa	Secretaría de Desarrollo Humano	Diseño, consistencia y resultados
<b>2010-2011</b>	Productividad Jalisco	Secretaría de Promoción Económica	Resultados

Fuente: Ballescá, Mónica (2013). Monitoreo y Evaluación para Resultados en Jalisco, CIDE-CLEAR, México.

Dos de los retos principales para la evaluación en la administración 2007-2013 fue que se tornara como un insumo indispensable para la toma de decisiones de política pública, al mismo tiempo que se convirtiera en una política permanente que implicara a más programas y agendas de mejora.

### III.2 Descripción de la Estrategia Evalúa Jalisco

Con la administración 2013-2018 nace la Unidad Central de Evaluación del Gobierno de Jalisco a cargo de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación al interior de la estructura organizacional de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (SUBSEPLAN) que a su vez formó parte de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF). Lo anterior surgió por la necesidad de dar cumplimiento a la normatividad local, es decir, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus municipios y su reglamento, así como a la exigencia de la Auditoría

Superior de la Federación para fiscalizar programas federales financiados con recurso federal operados por las entidades federativas. Es justo en esa coyuntura de cambio de administración del Gobierno del Estado, que se promulgan los Lineamientos Generales de Seguimiento y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2017) como un instrumento normativo clave para la instauración de la Estrategia EVALÚA Jalisco. Teniendo como marco de referencia lo anterior, se conformaron 39 unidades internas de evaluación adscritas en las distintas Secretarías y entidades de la Administración Pública Estatal, quienes actuaron como enlaces en los procesos evaluativos con la Unidad de Evaluación Central y coordinan en sus dependencias las actividades de las evaluaciones externas.

Según el documento *Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación para un gobierno subnacional. La experiencia de Jalisco, México*, el sistema de evaluación se constituyó en dos ejes

1) propiciar las condiciones de evaluabilidad institucional; 2) establecer procesos de mejora de la efectividad de los programas públicos con prácticas evaluativas. El primer eje se agrupa en tres ámbitos de acción: a) las relacionadas con las bases normativas y técnicas; b) las orientadas a robustecer las capacidades institucionales; c) las de fortalecimiento de las decisiones técnicas independientes de la estrategia evaluativa. Las rutinas y los procesos del segundo eje se

han concentrado en la planeación, contratación de entidades evaluativas externas y el desarrollo de evaluaciones de diseño, procesos, consistencia y resultados, así como en la generación de agendas de mejora de la gestión pública y seguimiento (Ballezá, 2015: 30).

De acuerdo al portal oficial de la estrategia EVALÚA Jalisco, ésta busca “generar evidencia técnica e independiente de los programas y las políticas públicas del Gobierno de Jalisco, con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y el impacto de los programas y las políticas públicas, para incrementar la calidad de vida y el desarrollo del Estado”. A su vez, la evidencia técnica e independiente generada busca constituirse en información estratégica que contribuya a que los funcionarios públicos puedan tomar mejores decisiones con enfoque de política pública. Asimismo, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, la estrategia dispone de información pública de libre acceso sobre el monitoreo a programas públicos, así como los procesos y resultados de las investigaciones evaluativas. EVALÚA Jalisco está compuesta por los siguientes componentes:

1. Monitoreo de acciones y programas públicos.
2. Mejora de condiciones de Evaluación
3. Desarrollo y coordinación de la práctica evaluativa
4. Uso de la evidencia

Los componentes de la estrategia EVALÚA Jalisco pueden describirse de la siguiente manera. El componente de *Monitoreo de acciones y programas públicos* tuvo como objetivo inicial en el año 2013 identificar el universo de la posible acción evaluativa, es decir, intervenciones públicas que pudiesen ser susceptibles de evaluación. A partir de ello se generó un inventario de éstas con enfoque de política pública, que contó con información detallada de cada una de ellas, como presupuesto, tipos de apoyos otorgados, beneficiarios, alineación con derechos sociales, entre otros. El inventario se actualizó de manera anual y se imprimió en su configuración la inclusión de teoría de cambio en las intervenciones que lo integran, es decir, se distinguieron en este rubro las acciones y programas públicos que están diseñados con teoría de cambio en las condiciones de vida de individuos o capacidades de organizaciones de los programas presupuestarios. La herramienta principal de este elemento es el Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos (SIMAPP) que concentra información de planeación, diseño e implementación de los programas y los esfuerzos evaluativos se encaminaron a atender los programas públicos que tuvieran una teoría de cambio, como elemento indispensable de para ser objeto de evaluaciones externas (Ballescá, 2018).

El componente de *Mejora de condiciones de evaluación* nació porque se detectaron dos factores importantes para que las evaluaciones se llevaran a cabo: la oferta y la demanda del mercado de evaluación. El primero, es decir, la demanda de evaluación es de tipo endógeno al Gobierno del Estado y tiene que ver con la necesidad de que los programas susceptibles de evaluaciones externas contaran

con elementos mínimos necesarios para garantizar en el proceso evaluativo, como información documental disponible sobre su diseño e implementación. Algunos de los elementos desarrollados en el marco de la Estrategia EVALÚA Jalisco fueron los siguientes: 1) normatividad: lineamientos para elaboración de Reglas de Operación (ROP), Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), Modelos de Términos de Referencia propios para evaluar programas, Lineamientos para la Evaluación, 2) fortalecimiento de capacidades técnicas de los funcionarios de las Unidades Internas de Evaluación de las Secretarías y entidades del Gobierno Estatal a través de esquemas de capacitación permanente, y 3) promoción de la existencia de documentos institucionales que reflejaran la teoría de cambio del programa, tales como Matrices de Indicadores para Resultados y Reglas de Operación en los que pudieran observarse elementos como objetivos, mecanismos de intervención, población objetivo, instrumentos de seguimiento, entre otros. El segundo factor, es decir, la oferta es de tipo exógeno al Gobierno del Estado y se trata de la identificación y fortalecimiento de un mercado de evaluadores con perfiles de calidad que fueran independientes de los evaluados para garantizar imparcialidad en su desempeño (Ballescá, 2018).

El componente de Desarrollo y coordinación de la práctica evaluativa, como su nombre lo indica, se refiere al proceso de la evaluación de los programas. Las evaluaciones externas realizadas a los programas se constituyeron a lo largo de la administración 2013-2018, en procesos de aprendizaje institucional con momentos de tensión entre evaluados y evaluadores, que pasan por la gestión del proceso por

parte de la Unidad Central de Evaluación. Desde el año 2013 se ha hecho público el Programa Anual de Evaluación que detalla los programas a evaluar, el tipo de evaluación, los mecanismos de coordinación y contratación de evaluadores externos, así como las fechas límite para publicar resultados. La Unidad Central de Evaluación ha identificado cinco etapas de la gestión de las evaluaciones externas, como se detalla en el cuadro 4 (Ballescá, 2018).

**Cuadro 4. Etapas de la gestión de las evaluaciones externas en Jalisco.**

<b>1</b>	<b>Planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Motivación de la evaluación</li> <li>○ Los usuarios y actores participantes en la organización</li> <li>○ Objetivos, preguntas y criterios de valoración</li> </ul> </li> <li>• Elaboración de Términos de Referencia</li> </ul>
<b>2</b>	<b>Contratación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mecanismo administrativo de contratación (concurso, licitación, invitación).</li> </ul> </li> <li>• Realización del contrato.</li> </ul>
<b>3</b>	<b>Investigación y Seguimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de protocolo de investigación</li> <li>• Seguimiento al trabajo de gabinete y de campo</li> <li>• Revisión de preliminares y finales en diálogo constante con el evaluado.</li> <li>• Revisión-validación de recomendaciones.</li> </ul>
<b>4</b>	<b>Comunicación y difusión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de fichas resumen de resultados.</li> <li>• Presentación de resultados a titular de la organización</li> <li>• Valoración realizada por evaluadores sobre el proceso de gestión.</li> <li>• Publicación en internet del informe final.</li> </ul>
<b>5</b>	<b>Uso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de agendas de mejora derivadas de las recomendaciones.</li> </ul>

Fuente: Ballescá, Mónica (2018). Evalúa Jalisco: modelo, camino andado, lecciones aprendidas y pasos pendientes, CIDE-CLEAR, p. 50.

Durante el periodo 2013-2018 se realizaron 87 evaluaciones, siendo los años 2015 y 2016 en los que más ejercicios evaluativos se llevaron a cabo, con 21 y 26 respectivamente, como lo muestra el Cuadro 5. Las evaluaciones de procesos, ya sea solas o mezcladas con evaluaciones de diseño o resultados, fueron las más recurrentes pues se llevaron a cabo 27 ejercicios de evaluación de ese tipo (Cuadro 6).

**Cuadro 5. Programas públicos evaluados y tipo de evaluaciones realizadas a programas públicos durante el periodo 2013-2018.**

Año	No de evaluaciones	Programa	Tipo de evaluación
2013	1	Apoyo a mujeres jefas de familia	Línea base y evaluación de diseño
	2	Apoyo al transporte para estudiantes	Evaluación específica (diseño, procesos y operación)
	3	Desayunos escolares	Evaluación específica (diseño, procesos y operación)
	4	Evaluación de Resultados del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Resultados
	5	Evaluación de Resultados del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Resultados
2014	1	Salvando Vidas	Resultados
	2	Sistema de Información de Programas Públicos	Estudio de Consistencia de Programas
	3	Una computadora por familia	De Consistencia y Resultados
	4	Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil	Evaluación específica (diseño, procesos y operación)
	5	ECOS Música para el Desarrollo	Diseño
	6	Fondos de Desarrollo Cultural	Diseño
	7	Mochilas con los útiles	Resultados

	8	Programa Estatal de Capacitación, Certificación y Microemprendimiento para buscadores de Empleo	De Consistencia y Resultados
	9	Proyecta	Diseño
2015	1	Acceso y Derecho a la Alimentación	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
	2	Apoyo al Transporte para Estudiantes	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
	3	Asociaciones para el Bienestar	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
	4	Becas para Jóvenes Egresados "Bienestar Jalisco"	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
	5	BIENEMPLEO en apoyo a la pequeña y mediana empresa	Diseño y Procesos
	6	Bienestar Alimentario y Desarrollo Comunitario	Específica de Desempeño
	7	Bienestar de la Niñez y sus Familias	Específica de Desempeño
	8	Componente del Programa Jalisco Competitivo: 1) Desarrollo de Productos y Servicios	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
	9	Ferias, Exposiciones y Encuentros de Negocios Nacionales	Resultados
	10	Fondo Estatal para la Cultura y las Artes	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
	11	Formación Empresarial, Incubación y Aceleración de Empresas	Resultados
	12	Inclusión para el Bienestar de Grupos Vulnerables	Específica de Desempeño

	13	Instrumentos Estratégicos de Programas Públicos	Evaluación Estratégica de Consistencia de Programas Públicos
	14	Internacionalización de Productos y Servicios del Estado	Resultados
	15	Mejoramiento de la Vivienda	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
	16	Programa de Ayuda Alimentaria Directa	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
	17	Programa de Nutrición Extraescolar	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
	18	Programa de recorridos gratuitos al interior del Estado	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
	19	Programa Espacios Alimentarios	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
	20	Programa FOJAL Emprende	Diseño
	21	Reinserción de Jóvenes en Conflicto con la Ley	Evaluación Interna de Consistencia y Resultados con Asistencia Técnica Externa
2016	1	Atención a los Adultos Mayores	Procesos
	2	Becas Indígenas	Resultados
	3	Bieneales para adultos mayores y personas con discapacidad	Resultados
	4	Bieneales para Estudiantes	Resultados
	5	Cumplimiento Ambiental Voluntario	De Consistencia y Resultados

	6	ECOS, Música para el Desarrollo	Evaluación específica (diseño, procesos y operación)
	7	Estímulo y Reactivación de Rastros	De Consistencia y Resultados
	8	Evaluación de Consistencia de Programas	Estratégica
	9	Evaluación de Reglas de Operación	Estratégica
	10	Evaluación sobre Percepción de Beneficiarios	Evaluación específica (diseño, procesos y operación)
	11	Fondo FAETA-CONALEP	Específica de Desempeño
	12	Fondo FAETA-INEEJAD	Específica de Desempeño
	13	Fondo FAFEF-COECyTJAL	Específica de Desempeño
	14	Fondo FAFEF-SIOP	Específica de Desempeño
	15	Fondo FAIS-SIOP	Específica de Desempeño
	16	Fondo FAM-DIF	Específica de Desempeño
	17	Fondo FAM-INFEJAL	Específica de Desempeño
	18	Fondo FASP-Fiscalía	Específica de Desempeño
	19	Fondo FASSA-Hospital Civil	Específica de Desempeño
	20	Fondo FASSA-SSJ	Específica de Desempeño
	21	Fondo FONE-SEJ	Específica de Desempeño
	22	Jalisco Incluyente	Resultados
	23	Juntas Intermunicipales	Diagnóstico
	24	Programa de Apoyo a la Agricultura	De Consistencia y Resultados
	25	Programa de Impulso a la Innovación, Ciencia y Tecnología	Diseño
	26	Programa Estatal de Manejo del Fuego	Procesos, Diseño
2017	1	Becas de educación superior manutención.	Diseño
	2	Diagnóstico Evaluativo de la Política para el emprendimiento en Jalisco.	Estratégica

	3	Dotación de anteojos “Yo veo por Jalisco”	Diseño
	4	Estrategia Vamos Juntos	Resultados
	5	Evaluación de consistencia de Reglas de Operación de programas estatales, 2017	Estratégica
	6	Evaluación de MIR de los Programas Presupuestarios del Aparato Central	Estratégica
	7	Evaluación Estratégica de la Política Social	Estratégica
	8	Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (Fondereg)	Procesos
	9	Fondo Metropolitano	Procesos
	10	Fondo para Talleres en Casas de la Cultura	Procesos
	11	Las organizaciones cooperativas para el bienestar de la mujer productiva rural	Diseño
	12	Programa de Áreas Naturales Protegidas de Carácter Estatal, Sitios Ramsar y Áreas Prioritarias de Conservación	Procesos
	13	Programa de reinserción de jóvenes en conflicto con la ley	Diseño
	14	Programa Escuelas de Tiempo Completo	Procesos
	15	Programas alimentarios del Sistema DIF Jalisco (Desayunos Escolares, Ayuda Alimentaria Directa, Nutrición Extraescolar)	Procesos, Resultados
2018	1	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Específica de Desempeño
	2	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)	Específica de Desempeño
	3	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Específica de Desempeño
	4	Fondo proyecta de fomento y estímulo a las industrias creativas y empresas culturales	Diseño
	5	Fondos de aportaciones federales del Ramo 33: FAFEF	Específica de Desempeño
	6	Fondos de aportaciones federales del Ramo 33: FAIS-FAM Infraestructura Educativa	Específica de Desempeño

7	Fondos de aportaciones federales del Ramo 33: FASP-FAM Asistencia Social;	Específica de Desempeño
8	Programa de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil	Resultados
9	Programa de apoyo económico para hijas e hijos de mujeres víctimas de feminicidio o parricidio	Diseño
10	Programa de difusión y divulgación de la ciencia, la tecnología y la innovación	Diseño
11	Programa Empleo Temporal (Mano con Mano)	Diseño

Fuente: elaboración propia con base en el portal EVALUA Jalisco.

#### **Cuadro 6. Tipo de evaluaciones realizadas a programas públicos durante el periodo 2013-2018.**

<b>Tipo de evaluación</b>	<b>Número</b>
De Consistencia y Resultados	5
Diagnóstico	1
Diseño	13
Diseño y procesos	1
Específica de Desempeño	20
Estratégica	6
De consistencia de programas	1
Específica (diseño, procesos y operación)	5
De consistencia de programas	1
Evaluación interna de Consistencia y resultados con asistencia técnica externa	12
Línea base y evaluación de diseño	1
Procesos	6
Procesos y resultados	1
Resultados	13
<b>Total</b>	<b>86</b>

Fuente: elaboración propia con base en el portal EVALUA Jalisco.

El último componente sobre el Uso de la evidencia supone la formalización de los resultados de las evaluaciones a través de agendas de mejora que adoptan las dependencias responsables de los programas evaluados, como compromisos de acción y de mejora a los propios programas. La principal herramienta de este componente es una plataforma electrónica que permite acceder fácilmente a datos abiertos sobre las actividades llevadas a cabo para dar seguimiento y cumplimiento a las agendas de mejora de las dependencias evaluadas.

Además de los componentes señalados anteriormente, la Estrategia Evalúa Jalisco incorporó dos elementos estratégicos. El primero de ellos fue la creación del Consejo Técnico Independiente para la Elaboración de las Políticas Públicas (Consejo EVALÚA Jalisco) en 2013 como una herramienta valiosa para intercambiar aprendizajes, experiencias de evaluación y ser un aliado para legitimar localmente y en el escenario nacional e internacional la estrategia, y a su vez como un actor clave en la cultura de la institucionalización de la evaluación en Jalisco. El Consejo es un órgano auxiliar que emite recomendaciones para orientar la estrategia de seguimiento y evaluación de políticas y programas de gobierno y está integrado por expertos en los temas de monitoreo y evaluación provenientes de diversas universidades locales, así como de dependencias gubernamentales federales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) , la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y finalmente de un organismo internacional como el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (CLEAR).

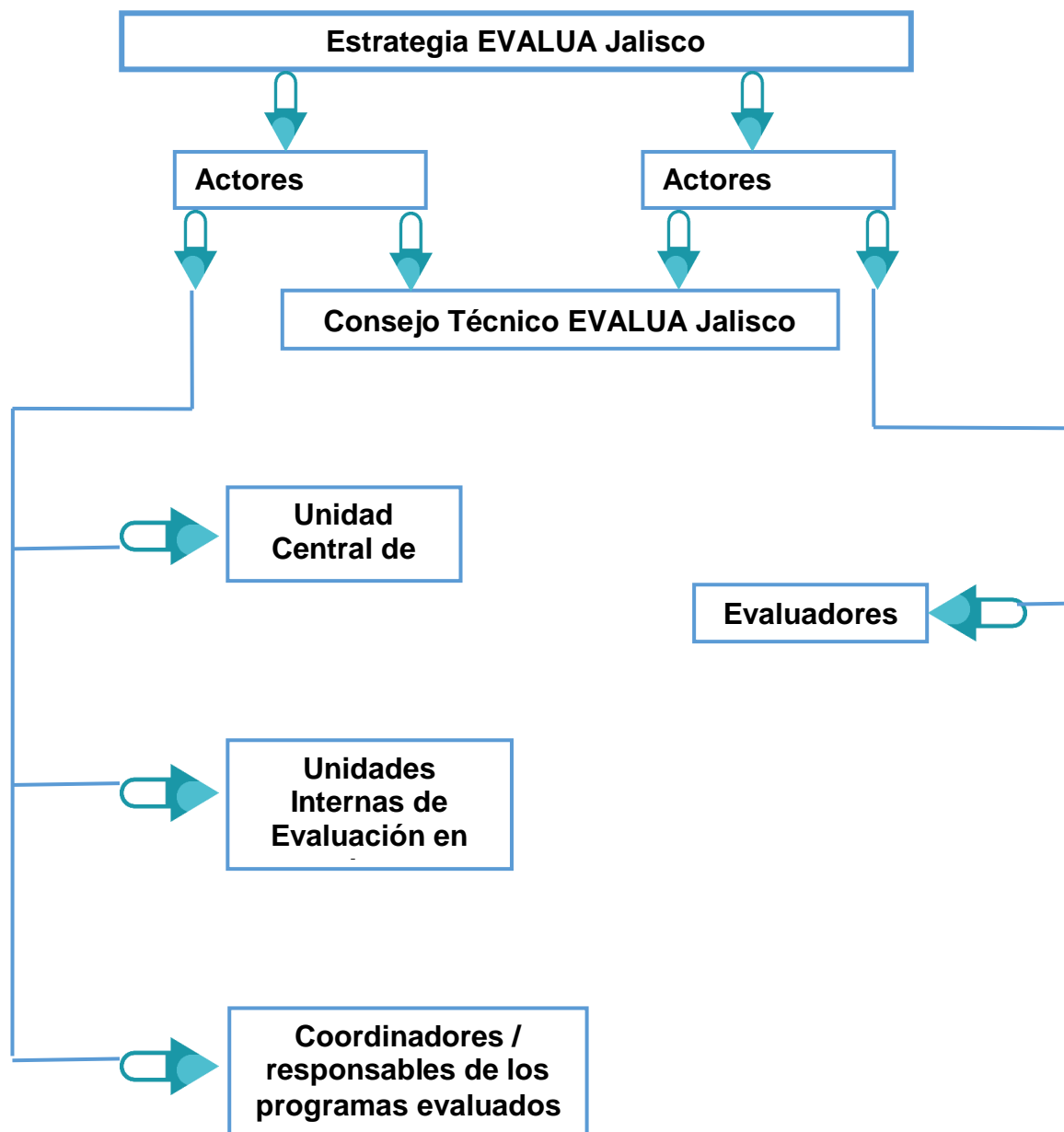
El segundo elemento fue la creación en el año 2015 de un Fideicomiso denominado Fondo EVALÚA Jalisco como un mecanismo que garantiza la existencia de recursos públicos para costear las evaluaciones externas y cuya administración está a cargo de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación o Unidad Central de Evaluación. Vale la pena resaltar que la creación del Fideicomiso fue una recomendación que el Consejo EVALÚA emitió para el titular del Poder Ejecutivo Estatal (Ballescá, 2018).

### III.3 Los actores involucrados

La Estrategia Evalúa Jalisco prevé la participación de actores internos y externos al Gobierno de Jalisco y está fundamentado normativamente en los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2017). Dentro del primer grupo se encuentran los funcionarios de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, específicamente los adscritos a la Dirección General de Monitoreo y Seguimiento (o bien Unidad de Evaluación Central), así como las Unidades de Evaluación de las diversas dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco y los titulares de la coordinación de los programas evaluados. El segundo grupo de actores está conformado por las Entidades Evaluadoras Externas y los miembros del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas. En cuanto a los actores internos del Gobierno de Jalisco, específicamente la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, sus atribuciones en materia de monitoreo y evaluación de programas públicos están contempladas en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Gobierno de Jalisco, como parte de la estructura orgánica de la SEPAF, así como en los artículos 75 y 76 de la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus municipios, además del Reglamento Interno de la SEPAF en su artículo 17 que faculta a la Dirección General de Monitoreo y Seguimiento como encargada del monitoreo y evaluación de los programas públicos. La figura 1 muestra un mapa de actores involucrados con la Estrategia Evalúa Jalisco y las figuras 2, 3, 4 y 5 muestra los flujos de información en la interacción de dichos

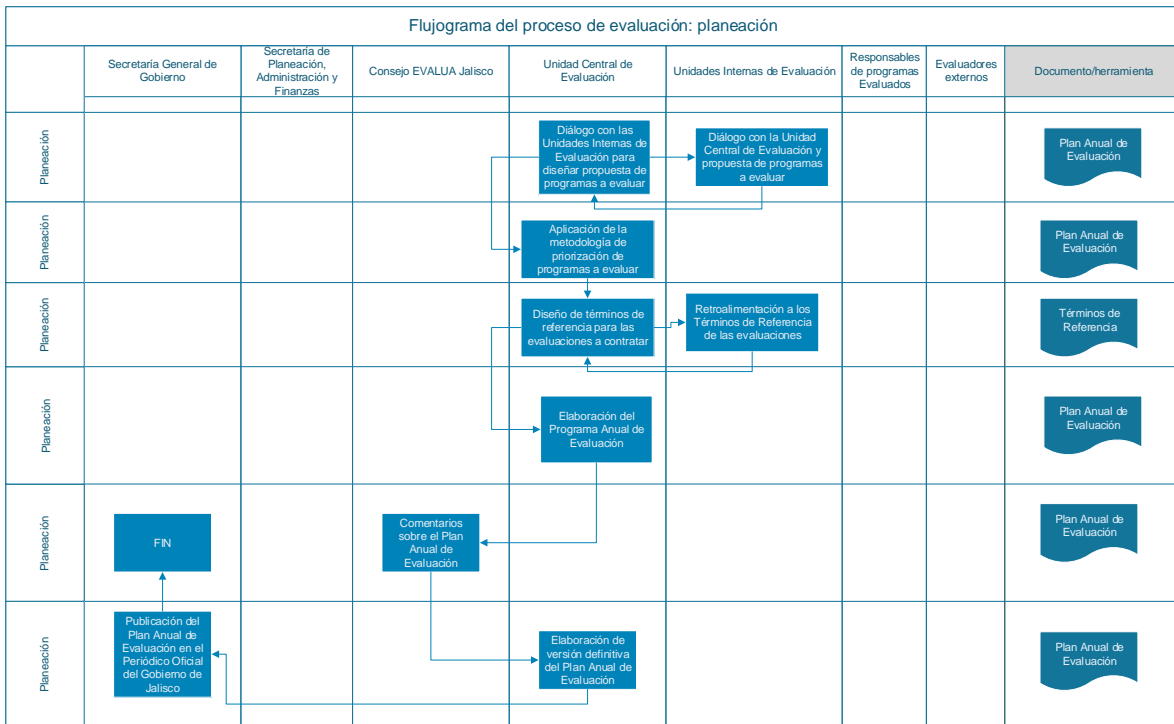
actores a lo largo del proceso de evaluación, que se desarrolla pormenorizadamente más adelante.

**Figura 1. Mapa de actores de la Estrategia EVALUA Jalisco**



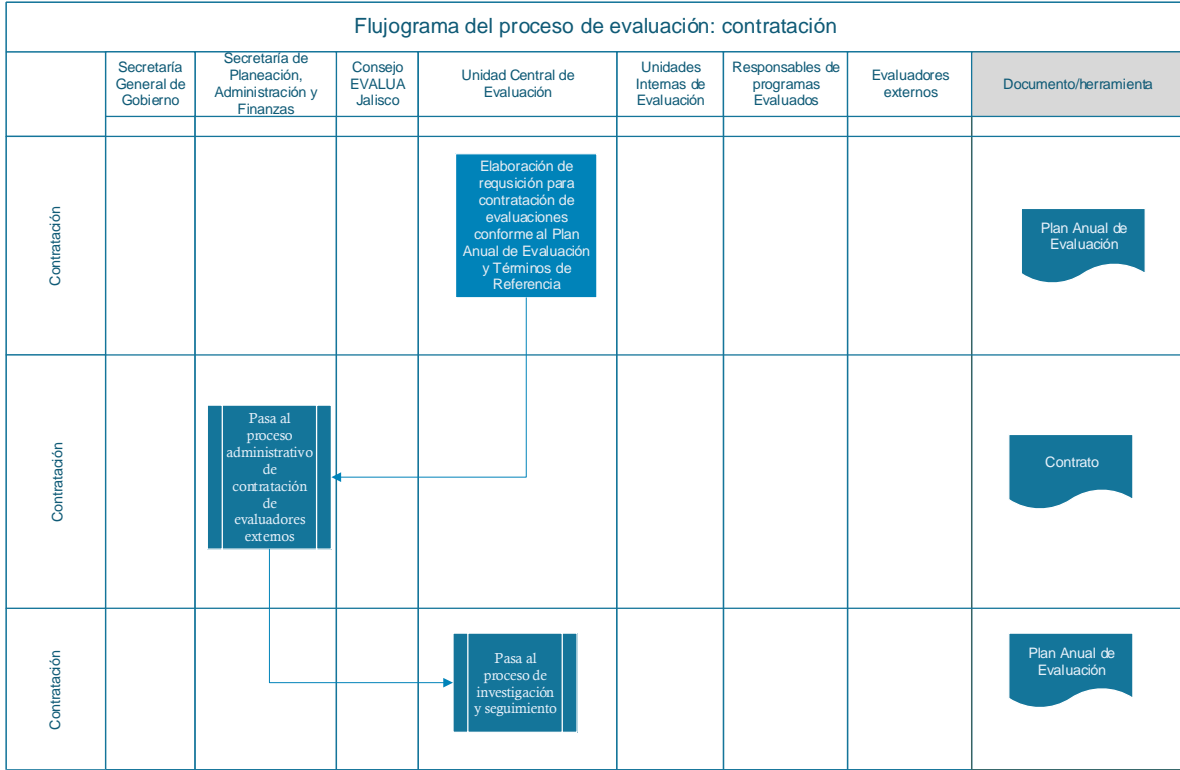
Fuente: elaboración propia.

**Figura 2. Flujograma del proceso de evaluación: planeación**



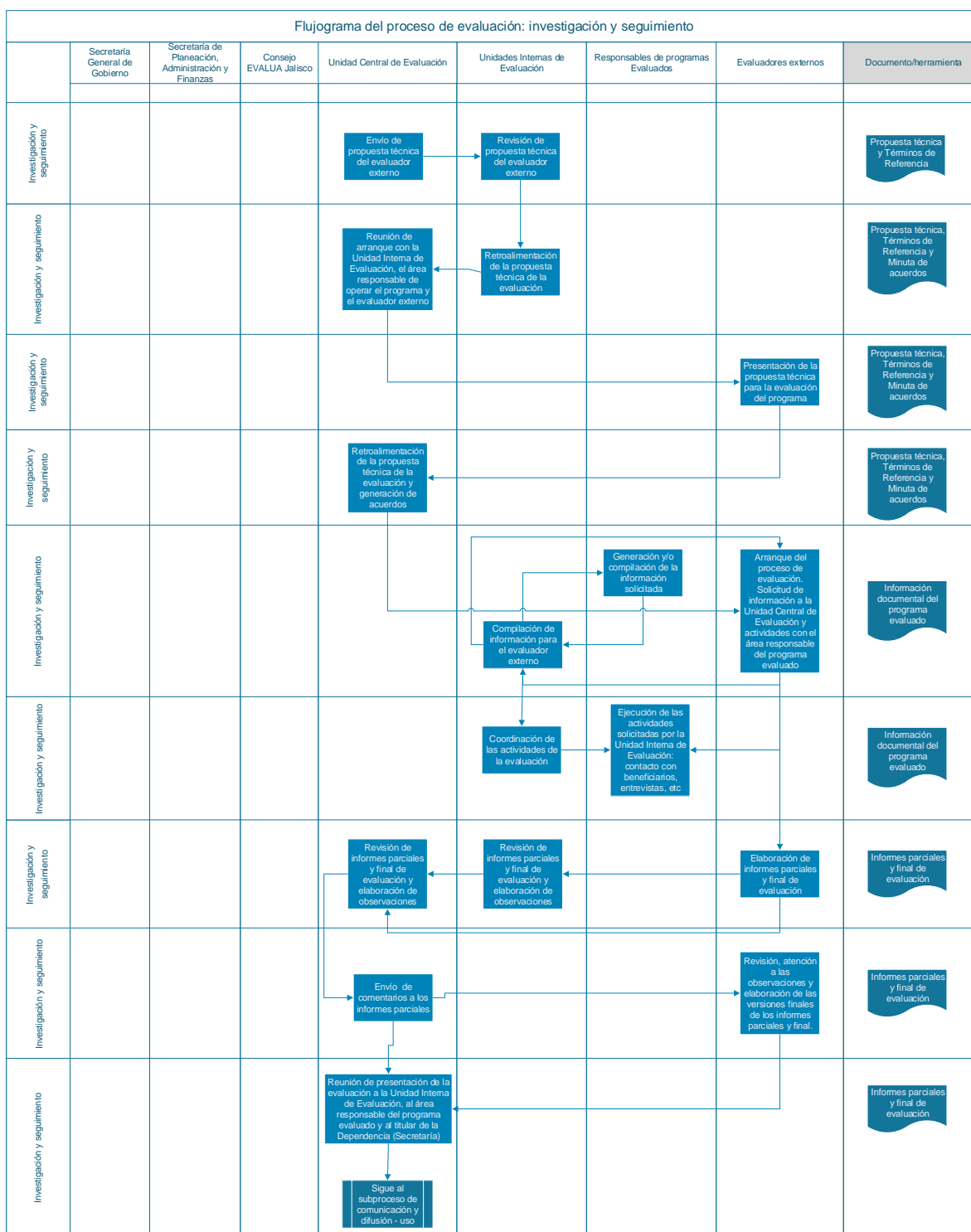
Fuente: elaboración propia.

**Figura 3. Flujograma del proceso de evaluación: contratación**



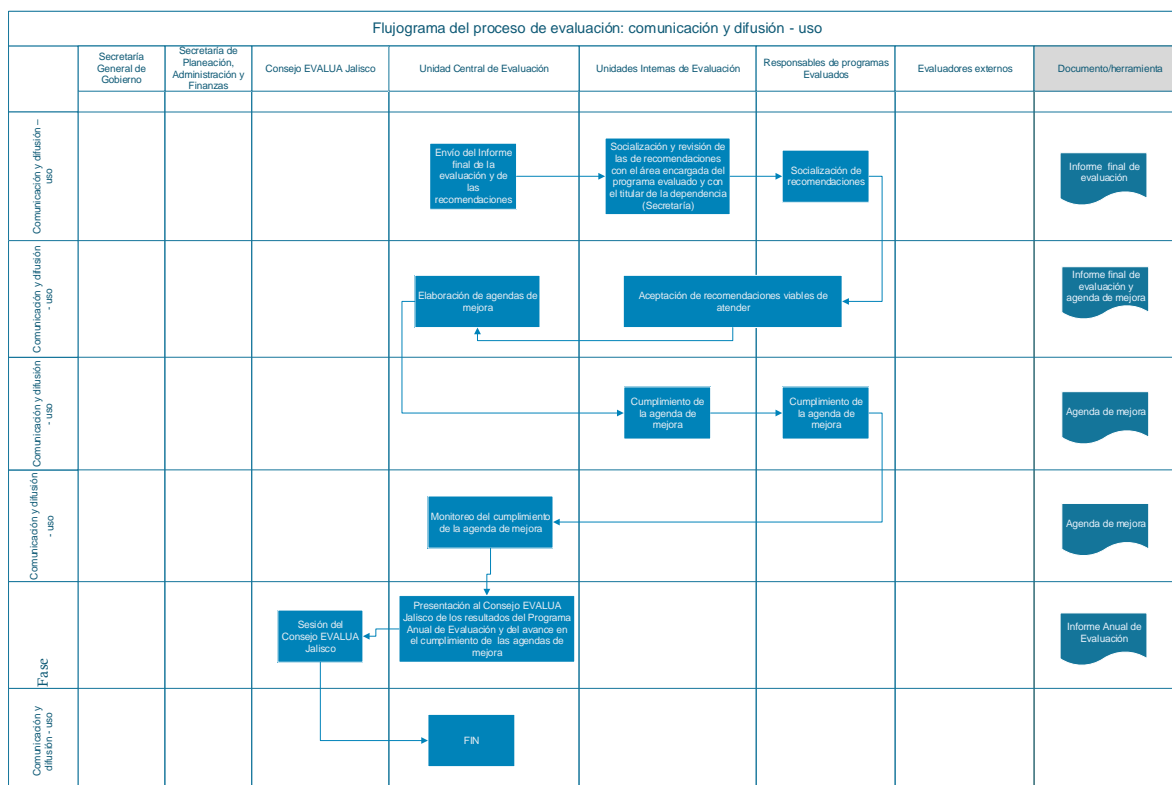
Fuente: elaboración propia.

**Figura 4. Flujograma del proceso de evaluación: investigación y seguimiento**



Fuente: elaboración propia.

**Figura 4. Flujoograma del proceso de evaluación: comunicación y difusión - USO**



Fuente: elaboración propia.

Para el ejercicio de sus funciones, la Unidad de Evaluación Central estableció una red de Unidades Internas de Evaluación de las Secretarías y entidades del Gobierno del Estado. Según el portal EVALÚA Jalisco los titulares de dichas Unidades tienen las funciones de planeación y evaluación y son designadas para fungir como las encargadas de los temas de monitoreo y evaluación con la Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Su actuación está regulada en los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco. En la administración estatal 2013-2018 existieron 35

Unidades Internas de Evaluación de las siguientes dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco (Cuadro 7).

**Cuadro 7. Dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco que cuentan con Unidades Internas de Evaluación.**

<b>Dependencias y entidades del Gobierno de Jalisco que cuentan con Unidades Internas de Evaluación.</b>
1. Consejo Estatal Contra las Adicciones en Jalisco (CECAJ)
2. Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECyTJAL)
3. Consejo Estatal de Promoción Económica (CEPE)
4. Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE)
5. Fiscalía General del Estado (FGE)
6. Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (FOJAL)
7. Industria Jalisciense de Rehabilitación Social (INJALRESO)
8. Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Jalisco (JALTRADE)
9. Instituto de Formación para el Trabajo del Estado de Jalisco (IDEFT)
10. Instituto de la Artesanía Jalisciense (IAJ)
11. Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco (INFEJAL)
12. Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos (INEEJAD)
13. Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS)
14. Instituto Jalisciense de la Juventud (IJJ)
15. Instituto Jalisciense de la Mujer (IJM)
16. Instituto Jalisciense de la Vivienda (IJALVI)
17. Instituto Jalisciense del Adulto Mayor (IJAM)
18. Instituto Jalisciense del Emprendedor (IJALDEM)
19. OPD Hospital Civil de Guadalajara (HC)
20. Procuraduría Social (PS)
21. Secretaría de Cultura (SC)
22. Secretaría de Desarrollo e Integración Social (SEDIS)
23. Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO)
24. Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER)
25. Secretaría de Educación (SEJ)
26. Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP)
27. Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT)
28. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET)
29. Secretaría de Movilidad (SEMOV)
30. Secretaría de Salud (SSJ)
31. Secretaría de Turismo (SECTURJAL)
32. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

- 33. Secretaría General de Gobierno (SGG)
- 34. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Jalisco (DIF)
- 35. Subsecretaría de Finanzas (SUBSEFIN)
- 36. Subsecretaría de Planeación y Evaluación (SUBSEPLAN)

Fuente: Portal EVALUA Jalisco.

El Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas surge como una estrategia para fortalecer la evaluación de las políticas públicas en el Estado, teniendo como marco de referencia EVALÚA Jalisco. En el año 2013 se publicó un Decreto para su creación como Comité y en 2014 se modificó su nombre a Consejo y se estableció que su objetivo era funcionar como un organismo auxiliar para la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y los programas gubernamentales, indicadores y sistemas de información. Entre sus principales atribuciones destacan las siguientes:

Según el Reglamento del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas, tiene entre otras, las siguientes atribuciones:

Revisa periódicamente los avances en el cumplimiento de la Estrategia de Seguimiento y Evaluación que determine la Secretaría de Planeación Administración y Finanzas, acorde a las políticas públicas y programas del Gobierno del Estado de Jalisco, y contribuye en la actualización de criterios y lineamientos de monitoreo y evaluación y evaluación.

Participa en la elaboración de criterios de calidad de las evaluaciones externas e internas de los programas que implementan las dependencias y entidades públicas del Gobierno del Estado.

Formula recomendaciones sobre el Programa Anual de Monitoreo y Evaluación y acerca de los programas de gobierno, con base en los resultados que genera la evaluación, así como en la integración del Informe Anual en la materia (Gobierno de Jalisco, 2014).

El también llamado CONSEJO EVALÚA, está conformado por actores locales y nacionales con experiencia en temas de monitoreo y evaluación de programas públicos (Cuadro 8) y tiene la obligación de sesionar dos veces al año,

#### **Cuadro 8. Actores que conforman el consejo EVALUA Jalisco.**

##### **Actores que conforman el Consejo EVALUA Jalisco**

1. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
2. Secretaría de Desarrollo e Integración Social
3. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
5. Secretaría de la Función Pública
6. Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados en América Latina
7. Universidad de Guadalajara
8. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
9. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Guadalajara
10. Universidad Panamericana
11. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
12. Colegio de Jalisco

Fuente: Gobierno de Jalisco, Reglamento Interno del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (EVALUA Jalisco).

Los evaluadores externos que han colaborado con la Estrategia EVALÚA Jalisco, han sido los siguientes en el periodo 2013-2018 y existe en el portal EVALÚA Jalisco, un apartado para su registro (Cuadro 9).

**Cuadro 9. Evaluadores externos que han colaborado en el periodo 2013-2018.**

<b>Año</b>	<b>Evaluador externo</b>
2013	Consultor FAO Indexa SC TAG Research SC
2014	CEPNA SC Policy Lab SC Arias, Marroquín y Asociados SC Laura Cardona Descifra Investigación Estratégica Social, Política y de Mercado, S.C. (Demoscópica México) Linter Consultores de México SC Laura Patricia Pedraza IDEA Consultores
2015	Arias, Marroquín y Asociados SC Policy Lab SC Hm Artepost SC
2016	Forestry Indexa SC Hiram Angel Lara LEES SC Linter Consultores de México SC Descifra Investigación Estratégica Social, Política y de Mercado, S.C. (Demoscópica México)
2017	Numera SC Arias, Marroquín y Asociados SC Héctor Manuel de Alba Esquivias Kaliopéo SC Centro EURE SC Linter Consultores de México SC LEES SC CIESAS Ethos Descifra Investigación Estratégica Social, Política y de Mercado, S.C. (Demoscópica México)
2018	Numera SC VRS Virtus SC Arias, Marroquín y Asociados SC

Fuente: Portal EVALUA Jalisco.

## III.4 Decisiones cruciales para la instauración y consolidación de la Estrategia Evalúa Jalisco.

### III.4.1 Esquema estratégico del Consejo Técnico y la inclusión de actores nacionales

Según la información obtenida en entrevistas tanto con un miembro del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Gobierno de Jalisco, 2013) así como un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación, la lógica de conformación del Consejo obedeció principalmente a una estrategia de aprendizaje, institucionalización y visibilización local, nacional e internacional de EVALÚA Jalisco. De aprendizaje por un lado, porque la inclusión del CONEVAL, de la SHCP y de la SFP facilitó la discusión del andamiaje administrativo del componente de evaluación de la estrategia EVALÚA Jalisco, así como la retroalimentación y acompañamiento de la experiencia del CONEVAL en los procesos evaluativos llevados a cabo por éste de forma sistemática desde 2017, lo cual implicó que la curva de aprendizaje de EVALÚA Jalisco fuera menor; y por otro lado porque a través del CLEAR se implementó una estrategia de capacitación a funcionarios públicos de las Unidades Internas de Evaluación. De institucionalización, porque la permanencia del Consejo a lo largo del tiempo bajo la óptica de su diseño de gobernanza, es un elemento indispensable que apuntala que EVALÚA Jalisco se consolide como una institución de monitoreo y evaluación de programas públicos, con reglas, estructuras y presupuesto definidos. De visibilización, porque tanto los actores locales representantes de las principales

universidades de Jalisco como los actores federales y el CLEAR como actor internacional, tienen cotos de incidencia en la opinión pública.

“La lógica estaba centrada en tener cubiertas dos esferas de actores. Por un lado, las universidades locales [...] por otro lado, el tener representados en el Consejo a las instancias técnicas que rigen la política evaluativa a nivel nacional [...]. Esos son los cuatro actores a nivel nacional clave en el tema [...]. La conformación del Consejo permitía por un lado tener a las instancias académicas locales participando y por otro lado tener el acompañamiento de aquellos actores que ya habían transitado por la institucionalización de prácticas de monitoreo y evaluación. Al tener la presencia de actores, yo creo que con eso se lograba la visibilidad pública con los propios actores académicos locales. Pero la necesidad de contar con actores nacionales estaba dada por dos cuestiones: definitivamente el interés de hacer que la estrategia trascendiera no sólo en el entorno local sino también en el entorno nacional y en el entorno internacional. En cuanto a lo internacional, se dio porque a las sesiones del Consejo llegaron a asistir también funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial, Banco de Desarrollo de América Latina (antes Corporación Andina de Fomento). La estrategia sí era darle visibilidad nacional e internacional [...]. Era importante aprovechar la experiencia que tenían los distintos actores en la materia, en especial la

administración pública federal, [...] para aprovechar la experiencia y los aprendizajes y evitar cometer errores ya cometidos en el ámbito federal" <sup>4</sup>

Es importante señalar que, como se ha mencionado en apartados anteriores, el sistema de monitoreo de indicadores tenía ejercicios desde el año 2007 y la administración 2013-2018 detectó un área de oportunidad para desarrollar estrategias más allá del "Tablín" de indicadores que era público hasta entonces, a decir de un entrevistado

" los ejercicios de monitoreo de indicadores le permitieron al Estado de Jalisco posicionarse a la vanguardia [...] el Plan Estatal de Desarrollo 2007-2013 fue el primero en el país que contó con indicadores. El siguiente paso en el desarrollo de prácticas de monitoreo, evaluación y gestión para resultados consistía en desarrollar y articular una estrategia que se enfocara en el seguimiento de programas y no tanto en el seguimiento de indicadores a nivel macro. El Plan Estatal de Desarrollo tenía indicadores, pero eran agregados como la posición del PIB de Jalisco en el ranking nacional. Por esto el gobierno tenía que dar el siguiente paso, donde se generaran estrategias enfocadas en monitorear programas, intervenciones específicas y acciones de gestión concretas que tuvieran algún resultado.[...] tenía que continuarse con este ejercicio de monitoreo de indicadores de desarrollo y

---

<sup>4</sup> Información obtenida de la entrevista a un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación (Entrevistado uno).

avanzar, diferenciarse en algo más, y esa diferenciación se comenzó a concretar primero con el Consejo EVALUA, llamado formalmente Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas"<sup>5</sup>

Aunque la actuación del Consejo se da a través de recomendaciones que no tienen carácter vinculatorio, en la segunda sesión ordinaria del año 2014, emitió su primera Recomendación pública Evalúa Jalisco 01/2014 al Gobierno del Estado que giró en torno a dos elementos. El primero se trató sobre los criterios necesarios para priorizar qué programas evaluar, tales como contribución al logro de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 y a los objetivos de la Política de Bienestar, cobertura con relación a la población atendida, presupuesto estatal y/o federal y por último su importancia estratégica para la Administración 2013-2018 (Gobierno de Jalisco, 2016, p. 13). El segundo resultó crucial para el futuro de la evaluación en Jalisco, y fue la de asegurar presupuesto anual para la realización de evaluaciones que se determinan como estratégicas, la cual “se cristalizó en 2015 con la firma del contrato del fideicomiso para destinarlo a la evaluación de los programas y políticas públicas que operan las dependencias y entidades del poder ejecutivo estatal” (García, et al, 2018: 100).

Uno de los aciertos más importantes tomados en el seno del Consejo, fue su participación y opinión sobre una de las principales herramientas normativas para

---

<sup>5</sup> Información obtenida de la entrevista a un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación (entrevistado uno).

la evaluación en el Gobierno de Jalisco, es decir, los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco. A decir de un miembro del Consejo

"Los Lineamientos se elaboraron en la Subsecretaría de Planeación y se pusieron a consideración del Secretario de Planeación, Administración y Finanzas y el Subsecretario de Planeación, se discutieron en las primeras sesiones del Consejo (las últimas de 2013 y la primera de 2014) y se publicaron en junio de 2014. Los Lineamientos eran el principal instrumento técnico y normativo para la realización de las evaluaciones y contemplaban reglas para la elaboración de TDR, para la creación de Unidades de Evaluación, más que creación en el sentido de creación de un área sino más bien para contemplar qué actores participan en la elaboración de evaluaciones. Definían también las etapas del proceso de evaluación, desde la concepción de los TDR, los criterios que debían privilegiarse en la selección de entidades evaluadoras a realizar las evaluaciones, el proceso de seguimiento para esos procesos de evaluación y la formalización de compromisos y el seguimiento de esos compromisos. Los lineamientos fueron la base de prácticamente todo el desarrollo de la estrategia de monitoreo y evaluación de programas. Eso lineamientos se reformaron en 2015 y se continuaron empleando en los años subsecuentes"<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Información obtenida de la entrevista a un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación (entrevistado uno).

Puede decirse que el Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas (Consejo EVALUA Jalisco) es un elemento de innovación que fortalece la evaluación de las políticas públicas y coadyuva al proceso de institucionalización de la evaluación. Se trata de una innovación democrática, "entendida ésta como los espacios nuevos de representación que tienen posibilidades de incidir de manera amplia en el ciclo de política pública", porque "incorpora elementos de representación, gobernanza y nueva gestión pública en el marco de la evaluación de los programas" (García et al, 2018: 90)

Una de las fortalezas del Consejo es que coadyuva a la gobernanza del proceso de institucionalización de la evaluación, pues

"Institucionalización de la evaluación es el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación (...) no se trata sólo de realizar algunas evaluaciones sino de incorporar la evaluación y sus resultados como prioridad de la agenda gubernamental y en los procesos de formación de políticas públicas, haciendo de ellas un factor clave para la gobernanza, arbitrando la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales" (García, et al, 2018: 89).

El Consejo presenta dos debilidades, la primera es que los acuerdos que emite no tienen carácter vinculatorio y, por lo tanto, no tienen un eco real si no pasan por el actuar de la maquinaria de gobierno. El segundo es que no existe una interacción profunda de los actores más allá de la asistencia a las dos sesiones ordinarias anuales en las que la agenda es llevada por la Secretaría Técnica en manos de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación (García, et al, 2018). Lo anterior se pudo verificar en entrevista con un miembro del Consejo:

"Los miembros del Consejo generalmente no aportábamos temas a tocarse en las sesiones, éstos eran propuestos por la Secretaría Técnica. Los puntos discutidos generalmente se aprobaban rápidamente y no había mucha interacción más allá de las sesiones entre los miembros del Consejo para dar aportes más profundos, pues generalmente se trató de dar aportaciones muy específicas de acuerdo a la agenda."<sup>7</sup>

#### III.4.2 Construcción de un fideicomiso para evaluar

Según los actores entrevistados, las evaluaciones externas en 2013 y 2014 fueron costeadas con presupuesto de los programas evaluados y con Términos de Referencia elaborados por las propias dependencias o Unidades Internas de Evaluación, quienes además daban seguimiento al proceso evaluativo con acompañamiento de la Unidad Central de Evaluación. El diseño de EVALÚA Jalisco

---

<sup>7</sup> Información obtenida de la entrevista a un miembro del Consejo EVALUA Jalisco (entrevistado dos).

tal y como lo conocemos hoy, justamente se estaba desarrollando en ese periodo, por lo que se detectó necesario contar “de manera anual con recursos financieros suficientes para la realización de las evaluaciones, de manera que se garantizara la contratación de ejercicios evaluativos prioritarios externos de los programas públicos estatales, que estuvieran contemplados en los programas anuales de evaluación” (Ballescá, 2018: 40).

La recomendación 01/2014 que emitió el Consejo EVALÚA Jalisco, fue tomada con seriedad por parte del titular del Poder Ejecutivo Estatal y a través de la SEPAF creó en el 2015 el fideicomiso Fondo EVALUÁ Jalisco “como un mecanismo de pago a las evaluaciones externas contratadas para toda la agenda evaluativa estatal establecida en el Programa Anual de Evaluación; el fideicomiso es operado por la Unidad de Evaluación ya que se estableció que no tendría una estructura independiente y se fundamentó normativamente en un Acuerdo del Gobernador” (Ballescá, 2018, p. 40). El portal EVALUA Jalisco en un ejercicio de transparencia tiene disponibles datos abiertos sobre las Reglas de Operación del Fideicomiso, así como el contrato firmado entre la entidad fideicomitente (Gobierno de Jalisco) y la fiduciaria (Banco Interacciones, S. A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones). A partir del año 2015 todas las evaluaciones externas contratadas para programas estatales se han financiado con recursos del Fondo EVALUA Jalisco.

## III.5 El funcionamiento del proceso evaluativo desde la perspectiva de los actores

Esta sección retoma información recabada derivada de entrevistas semiestructuradas con diferentes actores que se conglomeran en torno a la estrategia EVALÚA Jalisco y se presentan en función de las etapas del proceso de evaluación.

### III.5.1 Etapas de la gestión de las evaluaciones externas en Jalisco.

Este apartado contiene información derivada de las entrevistas con diversos actores y está organizada en función de las etapas de la gestión de las evaluaciones externas en Jalisco, desde la perspectiva obtenida a partir de entrevistas a los funcionarios de la Unidad Central de Evaluación, de las Unidades Internas de Evaluación y los titulares de programas evaluados, los evaluadores externos y los miembros del Consejo EVALÚA Jalisco.

#### *Planificación*

El primer momento de esta etapa está protagonizado por la Unidad Central de Evaluación y las Unidades Internas de Evaluación de las Dependencias y Entidades del Gobierno de Jalisco. Según información obtenida en entrevistas con funcionarios de SUBSEPLAN, hay un proceso de intercambio de información entre

las diferentes Unidades en las que las dependencias proponen qué programas deberían ser evaluados acompañados de una justificación de la necesidad de información que requieren se genere a partir la evaluación. Esto se llevó a cabo a través de documentos electrónicos y en la primera etapa de la Estrategia EVALUA JALISCO.

El segundo momento se presenta cuando la Unidad Central de Evaluación genera una Metodología de priorización de programas que sirvió como instrumento para filtrar, por un lado, las sugerencias de evaluación de las Unidades Internas de Evaluación y por otro, para integrar un listado de aquellos programas que cuentan con una Teoría de cambio y que están diseñados con un enfoque de política pública y, por lo tanto, tienen condiciones de evaluabilidad. Aquí también hay un intercambio de información entre las Unidades Internas de Evaluación y la Unidad Central para la definición final de los programas evaluables para cada ejercicio fiscal y el tipo de evaluación del que serán objeto.

Una vez generado el Plan Anual de Evaluación y diseñados los Modelos de Términos de Referencia para las Evaluaciones a contratar, la Unidad Central de Evaluación genera una estrecha coordinación con el Consejo Evalúa Jalisco, pues en la primera sesión de éste para cada ejercicio fiscal se pone a consideración de los actores el Programa Anual de Evaluación y la propuesta de los Términos de Referencia para los diversos tipos de evaluaciones a contratar. Hay un proceso permanente de intercambio de puntos de vista y experiencias por parte de todos los

actores. Vale la pena señalar que el Consejo Evalúa Jalisco valida lo que la Secretaría Técnica pone a consideración en sus sesiones:

"El trabajo en las sesiones ordinarias del Consejo se ha basado principalmente en decidir qué medir con las evaluaciones. Se dieron aportes muy puntuales por parte de los miembros para temas específicos que proponía la Secretaría Técnica. Vale la pena señalar que los actores nacionales muchas veces revisaban más a profundidad los temas abordados en las sesiones. Los miembros del Consejo generalmente no aportaban temas a tocarse en las sesiones, éstos eran propuestos por la Secretaría Técnica. Una de las recomendaciones/observaciones generadas en las sesiones giró en torno a que la Secretaría de Desarrollo e Integración Social fue de las dependencias más evaluadas y ello se debía a un tema estrictamente presupuestal"<sup>8</sup>

De manera paralela se sostienen reuniones con las Unidades Internas de Evaluación y los titulares de las dependencias cuyos programas serán evaluados para discutir Términos de Referencia en función de los objetivos de la evaluación, de las necesidades de información del programa evaluado, de las preguntas de investigación y de la metodología propuesta. Esta información fue coincidente en los funcionarios entrevistados tanto de la Unidad Central de Evaluación como de las Unidades Internas de Evaluación de las dependencias, sin embargo, parece no

---

<sup>8</sup> Información obtenida de la entrevista a un miembro del Consejo EVALUA Jalisco (entrevistado dos).

serles familiar a los titulares de los programas evaluados quienes manifestaron que sí se les preguntó si estarían de acuerdo en que su programa fuera evaluado pero que no participaron en el diseño o retroalimentación de los Términos de Referencia. Lo anterior es congruente con lo recuperado de las entrevistas realizadas a diversos funcionarios:

A decir de un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación:

"Primero, se desarrolla todo el proceso de definir y elaborar el Programa Anual de Evaluación. Una vez establecido el Programa, empezaba un proceso de trabajo con la Unidad de Evaluación de cada una de las dependencias con programas a evaluar, para desarrollar una propuesta de términos de referencia, que duraba aproximadamente 2 meses"<sup>9</sup>

Según comentaron funcionarios responsables de las Unidades Internas de Evaluación:

"Sí hubo bastante participación en el desarrollo de los TDR. Es un acierto que la estrategia de Evalúa Jalisco tenga cercanía con los programas y las necesidades, para así poder definir los términos de manera que sea más útil. Lo más importante de una evaluación es que sirva y que se use"<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Información obtenida de la entrevista a un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación (entrevistado dos).

<sup>10</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado tres)

"Es un proceso de diálogo entre las direcciones encargadas de evaluación y monitoreo, la Unidad Central de Evaluación, Subseplan y otras áreas de esta Secretaría. Subseplan consulta a SEDIS para la elaboración del Plan Anual de Evaluación, para planear qué programas serán sujetos a evaluación. En cuanto a los criterios internos para tomar las decisiones de qué programa evaluar y con qué tipo de evaluación, en esta Secretaría se usaron dos criterios: el de cobertura, que implica que todos los programas tengan por lo menos un tipo de evaluación y segundo el de necesidades de información de programas clave y simbólicos de la Secretaría. El primero, como los programas no tenían ninguna evaluación antes de que iniciara esta administración y con esta estrategia de Evalúa Jalisco, entonces el primer criterio fue evaluemos todos los programas por lo menos a nivel de diseño. Y así se hizo y por eso en esta Secretaría todos los programas sociales tienen al menos una evaluación. En algunos casos esa primera evaluación fue no sólo de diseño sino también de consistencia y resultados, en especial con los programas con más tiempo [...]. Una vez satisfecho eso ahí sí ya se buscó tratar de tener conocimiento de otro tipo. Por ejemplo, se quería saber más sobre otro programa, por lo que se propuso una evaluación de resultados, para saber si sí estaban bien claros los objetivos y se estaba llegando a los resultados deseados. Por otro lado, fuera de los criterios a veces la decisión de qué programa se debe evaluar responde a elementos más concretos como la coyuntura política, como es un proceso de fin de administración y de alternancia, donde se busca asegurar la pertinencia de que un programa

continúe. En ocasiones los altos mandos marcaban la pauta de qué programa evaluar. La Unidad de Evaluación Interna de esta Secretaría participa en el proceso de diálogo y consulta en torno a la decisión de qué tipo de evaluaciones se realizará, así como en el proceso de elaboración de los TDR y contribuye a su desarrollo. Como son metodologías relativamente estandarizadas no hay mucho que modificar y se centran en lo relacionado a los objetivos y la descripción del programa. Cuando sí son metodologías nuevas que en general tienen elementos más cuantitativos [...] si hay más participación".<sup>11</sup>

Funcionarios encargados de operar programas mencionaron que:

"La SUBSEPLAN desarrollaba un programa anual de trabajo, donde se designaban los proyectos a evaluar. Prácticamente Planeación es quien decide los programas, me imagino que dependiendo del recurso con el que se cuente para la evaluación y nosotros entramos con qué es lo que queremos que se evalúe" <sup>12</sup>

"Decidir qué programa evaluar, sí lo hicieron, lo tuvieron que haber hecho con el secretario, con nosotros no. Porque aquí hay que tomar en cuenta que es toda la secretaría y son no sé cuántos programas la verdad, pero sí son

---

<sup>11</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado cuatro).

<sup>12</sup> Información obtenida de la entrevista a una funcionaria encargada de operar un programa que fue evaluado (entrevistada seis)

varios. Es más, a mí me dijeron que se iba a evaluar y tal día iba a ver reunión. en realidad, lo que es aquí las áreas, nada más somos proveedores de información hacia lo que es la parte administrativa de la secretaría"<sup>13</sup>

"La primera propuesta para decidir el programa salió de la Dirección General de Política Social, derivado que Bienevales se trataba de un programa nuevo, que tenía un impacto y un alcance fuerte hacia la ciudadanía. Entonces, efectivamente la primera propuesta fue del área de Política Social que asumió la Dirección General de Programas Sociales y a su vez hacia el secretario en ese entonces. A su vez, internamente se decidió qué tipo de evaluación se realizaría. Como coordinador de los tres programas que han sido evaluados, más de una vez, no participé en el proceso de definición de los TDR, no me los compartieron, y desconozco si los compartieron a la Dirección General de Programas Sociales como Unidad Interna de evaluación"<sup>14</sup>

### *Contratación*

Esta etapa está a cargo de la Subsecretaría de Administración, el área administrativa de SUBSEPLAN y la Unidad Central de Evaluación, ésta última se apega a los lineamientos de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado de

---

<sup>13</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario encargado de operar un programa que fué evaluado (entrevistado nueve)

<sup>14</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario encargado de operar tres programas que fueron evaluados (entrevistado siete)

Jalisco únicamente como proveedora de información, tal y como fue confirmado en entrevista con un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación:

"...después se realizaba el proceso de contratación, que gracias a la creación del Fideicomiso se desahogaba directamente con la Secretaría de Administración. Este proceso de contratación consistía en un proceso de búsqueda de gestores y consultores externos que pudieran realizar la evaluación, donde se elaboraban convocatorias y se buscaba en el mercado. La mayoría de evaluaciones pasaba por un proceso de selección de varias rondas de convocatoria y ajustes, dado que muchas de los actores participantes no reunían los elementos técnicos y sustantivos suficientes en los tiempos administrativos demarcados por el sistema"<sup>15</sup>

Los evaluadores externos entrevistados señalaron que esta etapa les parece de las más complicadas en el proceso evaluativo, pues los TDR en muchas ocasiones les parecen poco claros y, por lo tanto, la metodología que ellos presentan durante los procedimientos de contratación, en muchas ocasiones tiene que afinarse luego de un diálogo con los funcionarios de la Unidad Central de Evaluación, las Unidades Internas de Evaluación y los titulares de los programas evaluados. Respecto a lo señalado, un evaluador externo comenta que:

---

<sup>15</sup> Información obtenida de la entrevista a un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación (entrevistado uno)

“Los términos de referencia sí tienen que tener cierta especificidad respecto a qué es lo que espera la Unidad Evaluadora del evaluador. Sí tiene que haber criterios claros de cómo proceder (...) de las últimas evaluaciones de 2016-2017 se establecieron TDR más específicos, y eso en mi opinión como evaluador, puede ser contraproducente, dado que cuando tú aumentas especificidad también aumentas rigidez y el margen de maniobra respecto a hallazgos no esperados es menor. Yo creo que ahí debe haber una especie de combinación entre claridad de los mínimos que una Unidad Evaluadora espera respecto a lo que está en los TDR y lo que entrega el evaluador y también cierto margen de maniobra para la innovación de parte del propio evaluador”<sup>16</sup>

### *Investigación y Seguimiento*

Una vez contratada la evaluación, la Unidad Central de Evaluación promueve una reunión de arranque con el resto de actores involucrados, es decir, la Unidad Interna de Evaluación de la dependencia cuyo programa será evaluado, los funcionarios responsables del programa evaluado y la entidad evaluadora externa. El elemento más importante en esta etapa es el diálogo permanente entre los actores.

“En el proceso de ejecución el primer paso siempre era llevar a cabo una reunión de inicio en donde se presentaban a los equipos de evaluación

---

<sup>16</sup> Información obtenida de la entrevista a un evaluador externo (entrevistado diez)

contratados y a los gestores de los programas. En ese momento había un segundo proceso de adaptación, porque los gestores de los programas se les entregaba la propuesta técnica presentada por el consultor que ganó, ellos hacían sugerencias sobre la propuesta y los evaluadores comenzaban a conocer los programas que iba a evaluar. Esa primera reunión resultaba estratégica dado que se definían cuestiones tanto de fondo como administrativas de las evaluaciones, como los enlaces para el seguimiento a la evaluación, la información a poner a disposición del equipo evaluador, el calendario específico a seguir."<sup>17</sup>

Ballescá sugiere que “las áreas evaluadas en esta etapa aprendieron de las suposiciones sobre las lógicas causales de sus programas, la robustez de los argumentos sobre los problemas identificados y las poblaciones objetivos, así como la definición de la pertenencia de las intervenciones públicas y de si tienen áreas de oportunidad” (Ballescá, 2018: 54).

Sin embargo, cabe señalar que lo comentado por la Unidad Central de Evaluación parece no ser congruente con lo reportado por las Unidades Internas de Evaluación, pues señalaron que:

---

<sup>17</sup> Información obtenida de la entrevista a un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación (entrevistado uno).

“La Unidad Interna de Evaluación lo que espera es mejorar el programa; mejorar en sus objetivos, mejorar en su diseño, que el programa sea más eficiente, más eficaz, que tenga mejores resultados. Lo que la Unidad de Evaluación o de la dependencia busca es evaluar el programa para ver si se continúa o se rediseña, con la visión que lo que no se mide no se puede mejorar. Otro objetivo percibido es la generación de conocimiento para hacer nuevos programas o modificar los existentes con el fin de mejorar. Por otro lado, se percibe que las áreas encargadas de operar los programas no tienen muchas expectativas al respecto y lo ven más como una obligación que se debe de cumplir por la normativa y la expectativa es que los resultados sean favorables”

"En el ideario de los funcionarios y servidores públicos sobre todo de los operadores de programas, sí existe la idea que las evaluaciones son negativas, hubo muy pocas evaluaciones en la administración pasada entonces es algo nuevo que la gente no conoce"<sup>18</sup>

Los funcionarios tanto de la Unidad Central de Evaluación como de las Unidades Internas de Evaluación, sugieren que este primer contacto genera momentos de tensión, pero también de aprendizaje que les permite vislumbrar el alcance real de la evaluación en conjunto con los evaluadores externos. Los

---

<sup>18</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de la Unidad Interna de Evaluación Cultural, Diego Escobar Latapí

funcionarios responsables evaluados en cambio señalan que para ellos éste es su primer contacto real con la evaluación y les permite clarificar que no se trata de una auditoria o proceso de fiscalización, sino de mejora para el programa.

La interacción que se da entre los evaluadores externos y las Unidades Central e Interna de Evaluación para la revisión y ajuste de la metodología o productos protocolarios, en una primera fase, y de la retroalimentación de los informes parciales y finales de evaluación, es concebida por los tres tipos de actores como un diálogo caracterizado por la tensión de posturas.

A decir de un evaluador externo:

"Al arranque de la evaluación hubo ajustes, esa es una cosa que se ha ido mejorando. En el caso de Rastros, el de Ciencia y Tecnología, así como el de Seguros la Unidad Evaluadora hacía reuniones periódicas donde estaban los consultores, los evaluadores y varios funcionarios públicos de la instancia a la que pertenecía el programa evaluado. Al inicio, una vez que estuviera claro cuál sería el método, había una reunión posterior para ver cuál era el punto de vista de los evaluados, donde salían aclaraciones importantes sobre lo que no se había plasmado en la propuesta técnica, elaborada por los evaluadores. Eso se dio mucho más ahora en estos últimos programas que evalué que en el de Desayunos Escolares. En el de Desayunos no hubo tantas reuniones periódicas, si bien sí hubo una reunión al inicio y otra al final,

ese proceso de seguimiento ha sido una mejora que ha ido implantando Subseplan"<sup>19</sup>

Funcionarios de las Unidades de Internas de Evaluación manifestaron lo siguiente:

"La entidad realizó procesos de analizar muy útiles y valiosos. En cuanto a la relación fue buena, en algunos momentos fue complicada. En especial se complicó por el tema de realizar pruebas y entrevista a niñas y niños, en especial en temas de victimización, donde Cultura tenía recelo sobre cómo tratar esos temas. En términos protocolarios había algunas cosas que parecían informales, como ya hacer investigación de campo cuando no se le había avisado a la Unidad de evaluación. En algún momento el equipo de ambas partes expresó su incomodidad. Como proceso quizás fue tenso, el resultado fue un resultado muy bueno y por razones muy obvias se generó una relación de más largo plazo con la unidad evaluadora"<sup>20</sup>.

"La interacción con las entidades evaluadoras en general ha sido buena, con un trato profesional, pero esto depende de qué entidad se trate; con algunas hubo más tensiones. Uno de los procesos que genera mayor tensión o conflicto es el de recabar información directamente con los beneficiarios,

---

<sup>19</sup> Entrevista con evaluador externo

<sup>20</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado tres)

dado que el contacto entre la entidad evaluadora y los beneficiarios son los operadores de los programas; en general están relacionadas a cuestiones de temas externos al programa (cuestiones políticas). La solución ha sido propiciar que se respeten canales institucionales de interacción, donde participan los coordinadores de programas y altos mandos de la Unidad de Evaluación. Dado que el trato es profesional, en caso que haya desacuerdos en torno a la propuesta metodológica y técnica (los TDR) se llega a negociaciones y se resuelven las tensiones. En cuestión de fallas a las fechas de entrega se podían generar tensiones, pero ese tema lo veía Subseplan directamente" <sup>21</sup>

Los titulares de los programas evaluados mantienen una constante comunicación de ida y vuelta con la Unidad Interna de Evaluación de su dependencia para intercambiar información que le sea proporcionada a los evaluadores externos y a la Unidad Central de Evaluación, ésta última juega en todo momento un papel de acompañamiento para el resto de los actores. La interacción constante de los titulares de los programas evaluados con los evaluadores externos en cambio, parece no caracterizarse por el aprendizaje sobre todo de los primeros, a pesar de participar en la realización de actividades como grupos de enfoque, talleres, encuestas, entrevistas a profundidad con funcionarios o beneficiarios.

---

<sup>21</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de Una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado cuatro)

"Pero a nosotros nos piden información, nos dan formatitos nos dicen lléname esto y hay otras personas aquí en la planeación sobretodo, que ya completan la información como se debe, me imagino a quien se los está pidiendo pero nosotros directamente hacia algún sistema o hacia algún externo no lo hacemos; está el concentrador que es otra dirección general que es la dirección general de planeación que nos piden la información a nosotros, a todas las áreas y ellos son los que proveen a los sistemas, ellos capturan y todo. Todo lo que está capturado de la evaluación que le hicieron, nosotros no la hicimos, la hizo la Unidad Interna de Evaluación. No tuvimos mucho contacto nosotros con la empresa solamente proveemos la información que nos iban solicitando y nutrimos de cierta manera los documentos que ellos iban solicitando Si hubo un par de reuniones, pero me llamaban y me decían vamos a reunión, nos hicieron la presentación, después una entrevista personalizada donde nos hacían preguntas específicas, después otra vez para decirnos el resultado. Cuando nosotros fuimos a que nos presentaran a la empresa evaluadora, nada más nos dijeron que se iba a evaluar y que iba a ver, nos dijeron como iba a ser el proceso, iban a pedirme unos entregables, iba a ser la entrevista después los resultados. La Unidad Interna de Evaluación nos decía 'me van a pedir esta información y más o menos esto quiere decir', entonces yo tenía un documento llamado expediente técnico y

ellos me pedían con otro nombre, entonces yo nomás traduje, me dije esto se parece a esto, entonces esto lo voy a entregar"<sup>22</sup>

A decir de un funcionario encargado de operar programas que fueron evaluados, se han dado fricciones relevantes con los evaluadores externos sobre todo porque éstos en algunas ocasiones no siguen los canales institucionales de comunicación a los que aquellos están acostumbrados, se expone la situación de un programa específico desde la perspectiva del funcionario responsable y del evaluador externo:

"los comentarios realizados al principio no se vieron reflejados en las recomendaciones de la evaluación. Y se volvió a hablar con el equipo respecto a la no procedencia de la recomendación, dado que no se veía la relevancia de realizar una encuesta cuyos resultados iban a ser simulados dado que se sostiene que todos los municipios iban a estar satisfechos porque la dependencia fue quien los buscó y les brindo presupuesto a su beneficio, derivado que dentro del diagnóstico ya se había detectado los municipios que no estaban de acuerdo y no eran parte de la estrategia. No tenía caso que en una encuesta saliera todo bien"<sup>23</sup>

El evaluador externo opina lo siguiente:

---

<sup>22</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario encargado de operar un programa que fue evaluado.

<sup>23</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación.

" En el caso específico de la evaluación a ese programa fue más mixta la reacción. Sí reconocieron varias cuestiones que estaba documentando el documento de evaluación, pero en otras no estaban tan seguros que las recomendaciones les fueran a ser de utilidad. Me dio la impresión de que no se sintieron tomados en cuenta para la elaboración de los TDR, que es algo que se puede mejorar a futuro. Hubo más retroalimentación respecto a lo que los evaluados hubieran preferido diferente" <sup>24</sup>

Otro funcionario de una Unidad Interna de Evaluación, manifestó con respecto a los procesos de evaluaciones en los que participó, que:

"La entidad evaluadora realizó procesos de análisis muy útiles y valiosos. En cuanto a la relación fue buena, en algunos momentos fue complicada. En especial se complicó por el tema de realizar pruebas y entrevista a niñas y niños, en especial en temas de victimización, donde esta dependencia tenía recelo sobre cómo tratar esos temas. En términos protocolarios había algunas cosas que parecían informales, como ya hacer investigación de campo cuando no se le había avisado a la Unidad Interna de Evaluación ni a la Unidad Central de Evaluación. Por su parte, por razones personales entre el coordinador de la Unidad y el grupo evaluador su relación fue un poco complicada. En algún momento el equipo de ambas partes expresó su

---

<sup>24</sup> Información obtenida de la entrevista a un evaluador externo (entrevistado diez)

incomodidad. Como proceso quizás fue tenso, el resultado fue un resultado muy bueno y por razones muy obvias se generó una relación de más largo plazo con la unidad evaluadora. Se ha continuado con la presencia de la unidad evaluadora en eventos y sesiones de evaluación que ha realizado esta Secretaría; es una relación de mutuo beneficio”<sup>25</sup>

Un evaluador externó hizo hincapié en las tensiones generales, arguyendo que:

"La relación en general fue cordial y buena en términos generales. Siempre existe una tensión entre evaluador y evaluado. El que está siendo evaluado se siente observado y al sentirte observado existe una tensión respecto a tu desempeño y a qué juicio se va a hacer del mismo". La tensión es algo que el evaluador debe de saber manejar, porque es intrínseca al proceso mismo, aunque exista una buena relación entre las partes. Como han dicho diversos autores la evaluación es un proceso político y eso hay que entenderlo; entre más rápido lo entienda un evaluador más fácil le va a resultar el diálogo con los evaluados. La Subseplan mejoró en su estrategia de seguimiento, en esta última etapa que me tocó ser evaluador, fue un seguimiento más puntual a la agenda de mejora, y una sistematización de esa agenda de mejora en línea, que no existía en 2013-2014. Se realiza un mejor seguimiento a la agenda, a

---

<sup>25</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado tres)

los compromisos adoptados por la instancia evaluada y la evolución de cada recomendación"<sup>26</sup>

### *Comunicación y difusión- Uso de las evaluaciones*

En esta etapa se presentan los resultados de las evaluaciones a los titulares de las dependencias, pero a decir de los funcionarios entrevistados, hay un factor de sensibilidad política que permite que las recomendaciones emitidas por los evaluadores externos sean asumidas como compromisos o no lo sean. Esta etapa a decir de los actores, se caracteriza por momentos de tensión pues ocasionalmente se presentan resistencias internas a los resultados y hallazgos de las evaluaciones. Más aun, suele ocurrir que las recomendaciones no se toman en cuenta por falta de viabilidad operativa o de voluntad política para asumirlas, es más, los compromisos asumidos en las agendas de mejora, muchas veces suele "simularse" su cumplimiento.

Funcionarios encargados de operar los programas señalan que:

"Se implementaron cambios concretos en torno a las recomendaciones. Como fue el caso del tema del prepago. La evaluación señaló que el proceso de selección del transportista sobre quiénes sí podía acceder al beneficio era muy discrecional, sumado a la existencia de un mercado negro de los apoyos que brinda el programa y de los problemas para realizar los pagos a otros

---

<sup>26</sup> Información obtenida de la entrevista a un evaluador externo (entrevistado once)

actores como los transportistas. Con base en lo anterior, se decidió crear un sistema de prepago que ya se encuentra en operación en colaboración con las áreas externas involucradas. Dentro de la evaluación hubo recomendaciones que no se pudieron implementar, por razones ajenas a la misma instancia. Este fue el caso del apoyo a los cuidadores de las personas con discapacidad. Se buscó incorporar a las Reglas de Operación el ajuste para incluir a los cuidadores, sin embargo, el marco legal no permitió el cambio dado que la ley no establece que este grupo será beneficiario del descuento: no aparece la figura del cuidador en la ley, entonces eso nos impedía entregarle el beneficio al cuidador, porque ante el amparo de la ley y operativamente el transportista no lo iba a aceptar, porque no cumple con ninguno de estos criterios".<sup>27</sup>

"Hubo desacuerdos en torno a una recomendación de la cual ya se habían hecho comentarios previamente, que no fueron tomados en cuenta. Fuera de eso la mayoría se hicieron los ajustes pertinentes, señalados por otra área de la dependencia. Sí nos fueron útiles. Hay algunas cosas que no, como la encuesta de salida, yo nunca me puse en contacto directo ya con la empresa evaluadora. Algunas recomendaciones no eran pertinentes o viables e hizo falta alguna recomendación respecto a la falta de recursos humanos dentro de la plantilla"<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario encargado de operar tres programas que fueron evaluados (entrevistado siete).

<sup>28</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario encargado de operar un programa que fue evaluado (entrevistado nueve)

Funcionarios de las Unidades Internas de Evaluación comentaron al respecto que:

"Hay un proceso de socialización con las áreas operativas de los programas. Las recomendaciones llegan a la Unidad de Evaluación, quien las envía a las áreas y a su vez realiza un filtro propio seleccionando las recomendaciones más factibles a incluir dentro de la agenda de mejora. Se toma en cuenta la opinión de las áreas sobre la pertinencia y factibilidad de cada recomendación. Muchas de las recomendaciones no competen al programa, competen a otras áreas, por ejemplo, mejoras a los indicadores o cosas así, que competen a esta área. O cuestiones administrativas que competen al área administrativa. Pero el programa es quién me tiene que decir si es factible, bueno más que factible si lo considero como una recomendación de mejora. Una vez seleccionadas las recomendaciones y desarrollada la agenda de mejora, la Unidad de Evaluación asigna las responsabilidades de cada área para implementar los ajustes pertinentes. La Unidad señala lo que se debe hacer, porque ya se asumió como compromiso y dialoga con las áreas sobre cómo podrían implementar esa agenda de mejora; pero es la Unidad quien tiene la decisión final sobre la estrategia a desarrollar. Posteriormente, dependiendo de cada recomendación, la Unidad de Evaluación lleva un trabajo de seguimiento a las áreas en la implementación de la Agenda de Mejora y lograr el cumplimiento ante Subseplan. En algunos

casos el seguimiento fue complicado, algunas recomendaciones de agenda de mejora simulamos su cumplimiento porque eran casi imposibles; como el caso de Bienesvalores con la sugerencia de focalizar los criterios para beneficiarios donde sí se desarrolló la metodología, pero no se materializó por falta de decisión política u operativa. En cuanto a la Agenda de mejora sería importante revisar lo que se está subiendo, con el fin de evitar las simulaciones. Esto también se relaciona a esas recomendaciones poco factibles de las cuales muchas dependencias, para cumplir con su agenda, generan simulaciones de que están desarrollando soluciones que realmente no. A su vez, se debería poner un límite al número de recomendaciones de cada evaluación, cuando son muchas hay mayor dificultad para trabajar en ellas"<sup>29</sup>

### *Uso*

El asumir compromisos de las recomendaciones de las evaluaciones y su consecuente inclusión en la agenda de mejora está relacionada con nivel de compromiso mostrado por la dependencia evaluada y por la voluntad política del superior jerárquico. Sin embargo, los funcionarios de las Unidades Internas de Evaluación y de la Unidad Central de Evaluación, un ex funcionario de ésta última y los evaluadores externos parecen coincidir en que el uso principal es el aprendizaje que se genera en torno a la evaluación:

---

<sup>29</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado cuatro).

“Si se realiza bien una evaluación, desde luego el principal aprendizaje tiene que ser el compromiso de mejora, las recomendaciones que se hacen en el documento final. Como se construyen esas recomendaciones eso es un aprendizaje valioso para todos los actores, porque el evaluador tiene que dar cuenta de muchos elementos que están en juego en una evaluación, y colocarlo de manera muy clara en las recomendaciones que va a realizar a la dependencia”. Si todo se hace bien, en el diálogo que debe de haber con los funcionarios públicos evaluados se da una comprensión que va más allá de la rutina de operar un programa, hay aprendizajes más sustantivos, tanto para el evaluador por haber estado inmerso entre los propios funcionarios, como para el equipo que puede llegar a comprender las cosas de una manera distinta a como se entendía previo a la evaluación. Y a su vez, en todo el proceso el seguimiento que haga la Unidad Evaluadora”<sup>30</sup>

“Los usos de la evaluación están en los procesos y en los resultados. Un funcionario público aprende desde que te están haciendo preguntas los evaluadores, desde que te están haciendo una solicitud de información, ese proceso es muy enriquecedor. En términos de sus resultados, toda evaluación debería producir conocimiento y ese conocimiento tendría que ser apropiado por los responsables de los programas. Un uso muy importante es que los programas aprendan por sí mismos. A su vez, que los funcionarios

---

<sup>30</sup> Información obtenida de la entrevista a un evaluador externo (entrevistado diez)

vean alternativas, porque a veces es complicado tener esa visión desde afuera y se repiten los mismos caminos al hacer las cosas; falta esa visión más fresca que tiene los evaluadores"<sup>31</sup>

“El principal uso es el instrumental, el uso que se traduce en la toma de decisiones específicas derivadas de la evaluación. Hay otros usos, por ejemplo, el uso cognitivo, lo que los actores aprenden en el proceso de la evaluación. Porque descubren cosas y desarrollan habilidades. Estas habilidades y aprendizajes, les sirven no sólo para la parte técnica de las evaluaciones, sino también para cuestiones de estrategia, diálogo y argumentación. En menor medida se aprende del recurso simbólico de los resultados de las evaluaciones, que más que usarse y presumirse a veces se oculta u olvida.”<sup>32</sup>

"Creo que uno de los usos de la evaluación es que ha generado aprendizajes respecto a los cambios en el lenguaje y la interacción de los actores involucrados en el sistema de evaluación, sí se percibe un cambio, donde la relación con Subseplan se ha mantenido como existía antes sólo con cambios en torno al nuevo proceso de evaluación. Por su parte, sí se percibe una tecnificación en el lenguaje, el mismo incremento de conocimiento ha ido generando que los que estamos interactuando hablemos en otros registros,

---

<sup>31</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado tres)

<sup>32</sup> Información obtenida de la entrevista a un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación (entrevistado uno).

registros más técnicos, hablamos de indicadores, de cuestiones de medición, etc. Se da un proceso de cascada, de Subseplan hacia las Unidades técnicas de las dependencias y de ahí hacia otras unidades no tan técnicas que también han sido un poco involucradas con este lenguaje más técnico, que implica las evaluaciones y la planeación. Sí se ha extendido más una cultura de la evaluación, una cultura de la evidencia. Se generan evidencias dado que conforme avanzan las evaluaciones se exige un nivel mejor de documentación de estas. A su vez, se percibe una mejora en el diálogo y la interacción entre las áreas más técnicas y las operativas."<sup>33</sup>

“Los usos de la evaluación están en los procesos y en los resultados. Un funcionario público aprende desde que te están haciendo preguntas los evaluadores, desde que te están haciendo una solicitud de información, ese proceso es muy enriquecedor. En términos de sus resultados, toda evaluación debería producir conocimiento y ese conocimiento tendría que ser apropiado por los responsables de los programas. Un uso muy importante es que los programas aprendan por si mismos. A su vez, que los funcionarios vean alternativas, porque a veces es complicado tener esa visión desde afuera y se repiten los mismos caminos al hacer las cosas; falta esa visión más fresca que tiene los evaluadores" <sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado cuatro).

<sup>34</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado tres)

Un rasgo de los usos de la evaluación es que tengan impacto en los funcionarios que dirigen un programa, que vean alternativas a su diseño e implementación, como se mencionó en el párrafo anterior y que se refuerza con lo señalado por un evaluador externo y un funcionario encargado de operar un programa:

"En cuanto a los usos principales de las evaluaciones, estos tendrían que ser para los funcionarios públicos que dirigen un programa, dado que la importancia de un programa es que el servicio público que se ofrece resuelva un problema y que el usuario o beneficiario obtenga los resultados que el programa espera. El uso de la evaluación debe estar pensado en el beneficiario [...] que ese beneficio o servicio público esté llegando a quién tenga que llegar"<sup>35</sup>

"Con base en esa experiencia de evaluación de mi programa, me gustaría que Subseplan tuviera un departamento para asesorar a los programas sobre cómo hacer esos procesos de documentación, evaluación y seguimiento, porque en general mi área es operativa y no tenía la experiencia para realizar dichas tareas, sumado a su falta de tiempo porque teníamos que realizar actividades administrativas"<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Información obtenida de la entrevista a un evaluador externo (entrevistado once).

<sup>36</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario encargado de operar un programa que fue evaluado (entrevistado nueve).

### III.5.2 Interacción fuera del proceso: semana de la evaluación

La estrategia EVALUA Jalisco ha colocado el tema de la evaluación en la discusión pública, fuera de los actores y las esferas de interacción señalados en este trabajo, al participar en la Semana de la Evaluación, una iniciativa impulsada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a través de su Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP), en alianza con el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEAR). Dicha actividad constituye un espacio de interacción de los actores involucrados en la Estrategia, así como de otros nacionales e internacionales, procedentes del ámbito académico, privado, gubernamental y de la sociedad civil, para discutir y reflexionar en torno a la evaluación de las políticas públicas desde diferentes ópticas. La Unidad Central de Evaluación y la Subsecretaría de Planeación (durante la administración 2013-2018) han participado en varias ediciones de la Semana de la Evaluación compartiendo experiencias, lecciones aprendidas y resultados concretos de la Estrategia EVALUA Jalisco y del Sistema de Monitoreo y Evaluación.

"La Semana de la Evaluación nació en 2015 en México como punto de encuentro en el que participan el sector público, la sociedad civil y la comunidad académica organizando diferentes actividades para generar espacios de investigación y discusión sobre la importancia del monitoreo y

evaluación para la mejora continua de las políticas y los programas públicos. En 2018 se extendió como celebración en América Latina y el Caribe [..]. En 2018 participaron 15 países con 220 eventos como conferencias, talleres y conversatorios que involucran a 201 gobiernos y organizaciones ciudadanas y académicas. Jalisco participa ahora, además, como miembro de la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación, creada en 2016 en Guadalajara" (Gobierno de Jalisco, 2019).

El objetivo general de la Semana de la Evaluación es

"Generar un espacio plural para promover el uso del monitoreo y la evaluación de las políticas públicas entre funcionarios públicos estatales y municipales, académicos y organizaciones de la sociedad civil de Jalisco, donde compartan y discutan enfoques, estrategias, metodologías, experiencias y resultados de las evaluaciones en la mejora de los programas públicos en la entidad" (Gobierno de Jalisco, 2019).

Otro espacio de interacción ha sido a través la hechura de un libro blanco de la evaluación durante la administración 2013-2018, denominado *La evaluación de políticas subnacionales en México*, que permite ver la evaluación como discusión metodológica desde la mirada de los actores que contempla la propia estrategia, desde funcionarios de la Unidad Central de Evaluación, miembros del Consejo EVALUA Jalisco, actores nacionales relevantes y evaluadores externos.

"La publicación analiza los aprendizajes, retos y experiencias que surgieron en esta práctica evaluativa con enfoque de políticas públicas de 2013 a 2018; no solo para dar cuenta de los avances en la materia, sino para analizar la práctica evaluativa como un proceso de aprendizaje y adaptación cuyo potencial transformador va más allá del diseño instrumental de las agendas de mejora [...] Se presenta un balance general de EVALUA Jalisco, y desde una perspectiva de los mecanismos y las prácticas impulsadas institucionalmente se examinan los antecedentes, génesis y alcances de la estrategia; también se analizan las condiciones de evaluabilidad que permitieron el establecimiento de la misma, la historia del consejo técnico que la rige, y por último, se estudian los usos y potencialidades surgidos del proceso de evaluación" (Ballescá, 2018: 26).

### III.5.2 Fortalezas, debilidades y retos de la Estrategia EVALUA Jalisco apreciadas por los actores

Entre las principales fortalezas que destacaron los diversos actores entrevistados, destacan el diseño de herramientas administrativas que posibilitaron la consolidación e institucionalización de la Estrategia EVALUA Jalisco, tales como la creación del Consejo Técnico para la Evaluación de las Políticas Públicas (Consejo EVALÚA Jalisco) y del Fideicomiso EVALUA, así como las capacidades técnicas

formadas en los actores de la Unidad Central de Evaluación y en las Unidades Internas de Evaluación. Al respecto señalaron que:

"Era importante aprovechar la experiencia que tenían los distintos actores en la materia, en especial la administración pública federal, [...] para aprovechar la experiencia y los aprendizajes y evitar cometer errores ya cometidos en el ámbito federal, [...] creo que en Jalisco se logró transitar una curva de aprendizaje que la administración pública le llevó diez años, en solo dos años, lo cual ocurrió desde luego por la selección de los actores locales y nacionales con los que se arropó a la estrategia EVALÚA. Y efectivamente así ocurrió, en dos años se desarrollaron los TDR, se pusieron en marcha algunas evaluaciones y se estaba comenzando a implementar, en 2015, el sistema de agendas de mejora, que le permitió a la estrategia no solamente la realización de evaluaciones, sino también, darles seguimiento a las acciones que los actores, las decisiones que tomaban en función de los resultados de las evaluaciones. Eso abonaba mucho a que la estrategia se fuera encaminando al uso de la evaluación, al uso de las recomendaciones. Sostengo que la principal fortaleza de EVALUA Jalisco fue el rápido aprendizaje que se dio y el consolidar desde el principio instrumentos que ayudaran a orientar la estrategia hacia el uso de la evaluación".<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Información obtenida de la entrevista a un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación (entrevistado uno).

"Otra fortaleza es el Consejo EVALUA Jalisco, por el acompañamiento de los actores y la apertura y el blindaje que eso representa por la publicidad y la transparencia; así como el Fideicomiso porque permite hacer procesos de contratación y pago más fáciles y rápidos, lo que brinda certeza al proceso, dejando las dificultades administrativas para que se centraran en el proceso técnico"<sup>38</sup>

"Una fortaleza es que ya hay muchos modelos de evaluación, ya hay suficiente evaluación realizada a diferentes programas sociales. Una debilidad observada es que hay ciertos sectores de la administración que no están tan evaluados, como el de seguridad, a pesar que la ciudadanía lo exige. [...] Otra fortaleza también es que se han hecho muy buenos equipos técnicos, desde la Subseplan con su Unidad General de Evaluación o las Unidades Internas de Evaluación; ha armado una muy buena red de funcionarios con buena expertise en materia de evaluación y seguimiento. Otra fortaleza son sus plataformas, porque ayudan mucho en varios ámbitos"<sup>39</sup>

"Una de las principales fortalezas es que ya tienen muy claro un procedimiento de evaluación, que desemboca en un producto en línea, que es público y que ofrece un mecanismo de seguimiento al resultado de la evaluación"<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Información obtenida de la entrevista a un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación (entrevistado uno).

<sup>39</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado cuatro).

<sup>40</sup> Información obtenida de la entrevista a un evaluador externo (entrevistado diez).

"En cuanto a las fortalezas de la estrategia Evalúa Jalisco, la primera es el equipo, junto con su presupuesto [...]El que haya un equipo que brinde acompañamiento te da como servidor público mucha confianza en el proceso, eso es una gran fortaleza frente a un simple fideicomiso que permitiera conseguir recursos para realizar evaluaciones. Otra fortaleza es que Evalúa Jalisco tenga canales de comunicación directa con el titular de la SEPAF o de Planeación. Esto permite que la alta dirección del gobierno del Estado de Jalisco tenga mayor conocimiento sobre los programas que ofrecen las dependencias, en especial los programas con presupuesto menor, lo que da visibilidad a los programas y a las evaluaciones"<sup>41</sup>

Respecto a las debilidades, los entrevistados señalaron sobre todo la falta de empoderamiento de la Estrategia EVALUA Jalisco en los niveles directivos de gobierno, pues el hecho de retomar las recomendaciones y hallazgos de las evaluaciones, depende del grado de involucramiento de los actores con poder decisorio en los programas. Otra debilidad detectada fue la incertidumbre de la sobrevivencia de la Estrategia al cambio de gobierno. Uno de los entrevistados, señaló que un área de mejora importante es tomar en cuenta a los actores responsables de los programas a evaluarse, desde el primer momento del proceso de evaluación. Ballescá (2018) señala que la irregularidad y falta de orden laboral de quienes han sido capacitados y han logrado experiencia en los temas de

---

<sup>41</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado tres)

evaluación y monitoreo, representan también una debilidad y un reto de la sustentabilidad institucional de la evaluación.

"Detecto dos debilidades. Una de las principales debilidades, vinculada con el Fideicomiso es la carga administrativa que representa el Fideicomiso. Porque el Fideicomiso como una entidad paraestatal tiene que cumplir con todas las obligaciones que tiene una entidad paraestatal, cuestiones financieras, de rendición de cuentas, de transparencia, contabilidad, etc. Esto generaba mucha carga de trabajo al personal que también se tenía que encargar de dar seguimiento a las cuestiones técnicas. Otra debilidad es la falta de empoderamiento de la estrategia en el nivel directivo, quienes no están suficientemente involucradas en los procesos de evaluación, por lo que las tomas de decisión de la agenda de mejora presentan dificultades"<sup>42</sup>

"Una debilidad es que el proceso no sé qué tan institucionalizado esté, entonces que esa red se mantenga [...] para sostenerse en una transición".<sup>43</sup>

"Respecto de las áreas de mejora o debilidades, hay mucho que trabajar todavía con los evaluados, [...] el imponer un formato tan estandarizado podría estar provocando que aspectos importantes de la operación o diseño de un programa se dejen de lado por no dialogar con quienes van a ser evaluados. Hace falta

---

<sup>42</sup> Información obtenida de la entrevista a un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación (entrevistado uno).

<sup>43</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado cuatro).

platicar un tema, quizá introducir una sección en los distintos tipos de evaluación, donde se incorporen las inquietudes, las preguntas y se traduzcan en elementos evaluativos en los TDR, para no perder tampoco lo que es valiosos respecto a la estandarización, que sí es valiosa"<sup>44</sup>

"En cuanto a debilidades falta claridad sobre quiénes son los interlocutores no del proceso de la evaluación sino del producto. Hay muy pocos consumidores externos de las evaluaciones, fuera de la academia, las entidades evaluadoras y las consultorías que trabajan con temas parecidos. Por eso para mí, hacer temas como la semana de la evaluación era muy importante porque era colocar evaluaciones en la discusión pública sobre la operación de los programas. Fue después de esto que los medios culturales pusieron atención en las evaluaciones hechas. Eso es una debilidad del sistema, es decir ¿cómo le hacemos para que todos estos productos importen más en la discusión que tenemos sobre la efectividad del gobierno. Falta una mejor sistematización de cómo se describe la intervención de la estrategia. Eso abriría puertas a que un mayor público conozca sobre el tema"<sup>45</sup>

En el tema de los retos de EVALUA Jalisco, los actores coincidieron en que son fortalecer las capacidades de los actores gubernamentales que intervienen en los procesos de evaluación, explorar otros mecanismos financieros que le den

---

<sup>44</sup> Información obtenida de la entrevista a un evaluador externo (entrevistado diez)

<sup>45</sup> Información obtenida de la entrevista a un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado tres)

viabilidad al Fideicomiso EVALUA Jalisco, que las evaluaciones realmente sean protagonistas en la toma de decisiones, y finalmente que la estrategia perdure en el tiempo y sobreviva a los cambios de gobierno.

"Los principales retos son: fortalecer las capacidades de las Unidades Internas de Evaluación; escalar a otro nivel el mecanismo financiero del fideicomiso, generando una estructura diferente, con una estructura administrativa que permita desahogar ese tipo de obligaciones, como podría ser un Organismo Público Descentralizado que tuviera personalidad jurídica y patrimonio propios, aunque eso requeriría una burocracia específica con las atribuciones suficientes para convertirse en una instancia normativa para que los procesos de decisión que devienen de una evaluación se ejecuten; por su parte en materia de información sigue faltando que los programas se doten de elementos técnicos para sus registros administrativos, lo que ha presentado un obstáculo en el desarrollo de las evaluaciones, con la falta de sistematización e institucionalización. Sumado a lo anterior otro reto es cómo hacer que los actores políticos se apropien del proceso, porque los gestores se apropian de cierta forma y las Unidades de Evaluación también. Esto pasa por muchos otros elementos que tienen que ver con factores de gobernanza corporativa en las dependencias del gobierno, además hay actores que son más receptivos que otros frente a los resultados y en esos casos hay mejores decisiones tomadas en torno a las recomendaciones realizadas. Finalmente, el principal reto es todavía fortalecer más las capacidades de los actores.

Ninguna evaluación será completamente exitosa si no se soluciona el problema de contar con profesionales burócratas con capacidades suficientes para conducir proceso de investigación y de toma de decisiones. Esto se ve afectado por contar con la ausencia de un servicio civil de carrera, dado que con cada cambio de personal y administración se pierde toda la masa crítica formada y las personas capacitadas en procesos de evaluación. Se debe mejorar el aspecto profesional de la burocracia. Las evaluaciones más que ayudar directamente a la toma de decisiones, ayudan a fortalecer la capacidad de los gestores, pero si no se cuenta con el escenario de un servicio civil capacitado es difícil que las evaluaciones ayuden a fortalecer las capacidades (lo que puede ser su principal fortaleza)"<sup>46</sup>

"Existe el reto de que esto se mantenga en la nueva administración, pues si no se tiene la misma visión ni está partiendo del mismo piso, se va a tener que regresar hasta volver a generar este proceso en el que se tiene casi 6 años. Está el riesgo de perder toda la experiencia con los cambios de administración. El principal reto entonces, es sobrevivir la transición [...] que se corra el riesgo de que no se use lo que ya se hizo. Se ha hecho mucho trabajo en materia de evaluación y esto debería ser la base de las nuevas propuestas a cambios programáticos. Existe el riesgo que el nuevo equipo no tenga conocimiento sobre los procesos de evaluación y el sistema mismo.

---

<sup>46</sup> Información obtenida de la entrevista a un ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación (entrevistado uno).

No se debería desechar lo avanzado y las fortalezas desarrolladas. Creo que la Estrategia EVALUA Jalisco es de las que veo que más tasa de sobrevivencia puede tener, porque no es política, no tiene estas otras variantes políticas, es técnica y está bien hecha y bien fundamentada".<sup>47</sup>

"El principal reto es que perdure en el tiempo, que sea un trabajo que continúe, que no dependa de sexenios o de visiones políticas, sino que sea un trabajo técnico bien dirigido, con un consejo consultivo como los que se han estado creando, en donde participe sociedad civil y agentes externos que le den legitimidad. Si logra continuar el próximo sexenio este ritmo, bajo estos términos, y mejorarse, se estaría yo creo que ya pensando en una consolidación casi definitiva. El otro reto es garantizar el presupuesto para que se sigan realizando las evaluaciones"<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Información obtenida de la entrevista con un funcionario de una Unidad Interna de Evaluación (entrevistado cuatro).

<sup>48</sup> Información obtenida de la entrevista a un evaluador externo (entrevistado once).

#### IV. Discusión del caso: principales hallazgos

Los principales hallazgos detectados en el presente trabajo de investigación responden a las preguntas central y secundarias de esta investigación.

Respecto a la pregunta central sobre ¿qué efectos ha tenido el componente de Evaluación de la Estrategia EVALUA Jalisco sobre la interacción de los actores públicos?, el principal hallazgo es que la evaluación de políticas públicas en Jalisco articuladas a través de la estrategia EVALÚA Jalisco ha tenido efectos positivos en la interacción entre los actores públicos, pues se ha generado una cultura más sofisticada de diálogo y tecnificación de sus actividades, que a largo plazo puede tener efectos sobre la calidad de los programas. Dicha interacción se ha dado principalmente en cómo se participa de en los procesos evaluativos de los programas, cómo retoman las recomendaciones de las evaluaciones, cómo se atienden las agendas de mejora derivadas de dichos procesos y qué tipo de interacción posterior tienen los actores encargados de la planeación, implementación y evaluación de los programas. Dichos efectos positivos son muy visibles en la estructura organizacional más alta que se articula en torno a la estrategia EVALUA Jalisco, es decir, entre la Unidad Central de Evaluación y las Unidades Internas de Evaluación de las Dependencias y de éstas con los evaluadores externos y el Consejo EVALÚA Jalisco, sin embargo, estos efectos positivos no han permeado en todos los niveles de la estructura del gobierno, pues

los funcionarios responsables de implementar los programas parecen no haber participado de lleno en los procesos de evaluación.

El hallazgo que responde a la pregunta secundaria sobre qué factores motivaron al gobierno estatal a instaurar la Estrategia EVALUA Jalisco, es que, como se ha visto, desde el año 2007 se han venido haciendo esfuerzos en el Gobierno de Jalisco para monitorear el avance de sus programas, por lo que el año 2013 representó una coyuntura para dar un siguiente paso al Sistema de Indicadores "Tablín", es decir, evaluar porque como se ha expuesto en este trabajo, con la conformación de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y con la consecuente observancia de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, el tema de la evaluación se colocó de manera explícita como una prioridad de gobierno y se facultó a la Unidad de Evaluación como la instancia encargada del tema (es decir, la Dirección General de Monitoreo y Seguimiento).

La segunda pregunta secundaria de investigación sobre cuáles fueron los instrumentos clave para su establecimiento y consolidación, encuentra su respuesta en que la estrategia EVALUA Jalisco se ha ido institucionalizando, puesto que se dieron los siguientes elementos: se establecieron reglas escritas -marco normativo, procesos administrativos, recursos asignados- y no escritas -rutinas y percepciones- respecto de la evaluación de las políticas públicas. Dicho de otra manera, se construyeron y estabilizaron prácticas en torno a la evaluación y se estabilizaron a lo largo del tiempo.

Con respecto a la tercera pregunta de investigación sobre cómo se ha modificado el diálogo de los actores públicos, el hallazgo es que sí ha habido una tecnificación de la interacción entre los actores públicos que intervienen en el proceso de evaluación, es decir, se ha modificado el diálogo en cuanto al uso de herramientas metodológicas para participar de en los procesos evaluativos de los programas, retomar las recomendaciones de las evaluaciones y atender las agendas de mejora derivadas de dichos procesos, pero ha sido de forma heterogénea. La investigación empírica de este trabajo dió cuenta de que hay una mayor tecnificación del diálogo e interacción entre los actores de la Unidad Central de Evaluación, las Unidades Internas de Evaluación, el Consejo EVALUA Jalisco y los evaluadores externos y en una menor medida, con los funcionarios responsables de la operación de programas evaluados.

Finalmente, para dar respuesta a la cuarta pregunta de investigación sobre qué aprendizajes podemos derivar del caso de Jalisco y cuáles son los usos de la evaluación, se argumenta que se encontró evidencia para afirmar que se han generado tres tipos de aprendizajes que resultan muy importantes en torno a la estrategia EVALUA Jalisco: el primero es de tipo instrumental y tiene que ver con las decisiones específicas que son tomadas para mejorar un programa luego de ser objeto de un proceso evaluativo. El segundo es tipo cognitivo, pues aunque las capacidades institucionales y técnicas de las Unidades Internas de Evaluación son heterogéneas entre sí, es notorio que el proceso de evaluación fomenta el desarrollo

de habilidades de diálogo y argumentación entre las Unidades Internas de Evaluación y la Unidad Central de Evaluación, en menor nivel entre las Unidades Internas de Evaluación y los titulares de los programas evaluados, y finalmente entre las Unidades de Evaluación y los evaluadores externos, este aprendizaje es inintencionado e invisible. El tercero es de tipo simbólico, pues los resultados de las evaluaciones al ser públicos, generan en sí mismos un mensaje para aquellos ciudadanos, académicos, ONG'S, Organismos Internaciones, entre otros, interesados en temas públicos.

## V. Conclusión

La estrategia EVALUA Jalisco debe ser concebida como parte del ciclo de políticas públicas y no como una política pública en sí misma. Dicha afirmación se sustenta en que se ha constituido como parte del proceso de las políticas públicas, pues lleva a cabo la parte evaluativa de ellas. No podría considerarse como una política pública por sí sola, pues su definición y diseño no responden a una situación problemática concebida como negativa para la sociedad, tal y como se ha mostrado en las definiciones de Aguilar Villanueva, Cardozo y Mauricio Merino.

La estrategia EVALUA Jalisco es importante en el ciclo de las diferentes políticas públicas implementadas en la entidad, dado que al tratarse de intervenciones deliberadas del Estado para corregir problemas públicos, tal y como afirma Mauricio Merino, es necesario evaluar sus resultados, verificar si éstos son congruentes con los objetivos que la política se planteó en su diseño y con los medios para lograrlo. Más aún, porque los resultados de las evaluaciones permiten reencauzar las políticas públicas, dado que en la ruta de la implementación es altamente probable que se presenten condiciones que alteren los medios de la política, los destinatarios e incluso los objetivos, esta afirmación sin embargo, no es posible sustentarla con la evidencia empírica que arroja la presente investigación pues no fue su propósito, pero si es posible argumentar que la intención discursiva de la estrategia está alineada para darle ese uso a los ejercicios de evaluación. La estrategia también se ha constituido como una herramienta igual de importante que la planeación en Jalisco, pues derivado de los procesos evaluativos se generan

recomendaciones sobre el diseño de los programas y su implementación, pero vale la pena señalar que éstas pueden ser o no retomadas por los responsables de los programas. La estrategia EVALUA Jalisco ha llevado a cabo diversos tipos de evaluaciones (de diseño, de procesos, de resultados, específicas de desempeño y estratégicas) que permiten valorar diferentes aristas de la acción del Estado, tales como el desempeño de los funcionarios, la calidad y pertinencia de los apoyos a los beneficiarios -ya sean bienes o servicios-, los resultados y externalidades de las políticas públicas, la satisfacción de los beneficiarios, procesos de mejora continua y la eficacia de la gestión de los procesos, condiciones esenciales a tomar en consideración en el proceso de políticas públicas, según Aguilar Villanueva.

La estrategia de Evaluación, ha desarrollado mecanismos tales como los Términos de Referencia propios, metodologías con una línea de partida básica y lineamientos para la evaluación y monitoreo, que le permiten valorar el diseño, el desempeño, la operación, su consistencia, los resultados y los posibles impactos de las políticas públicas, en comparación con ciertos estándares establecidos en dichos instrumentos. Además de ello, se han desarrollado Agendas de Mejora que atienden las recomendaciones de las evaluaciones y todo ello, contribuye a la mejora de las políticas públicas, tal y como lo sostiene Carol H. Weiss (2015).

Un efecto importante de la estrategia EVALUA Jalisco, es que más allá de proveer información sobre el desempeño del gobierno en distintos sectores sociales a través de la evaluación de diversas políticas públicas, ha generado aprendizaje

de algunos de los actores que participan en procesos evaluativos, lo cual podría decirse es un efecto colateral que no se buscó en el diseño de la estrategia, tal y como afirma Chelimsky (2015).

Existen diversos enfoques para el análisis de políticas públicas y en este trabajo de investigación se analizaron los enfoques racional, constructivista y organizacional. Los primeros dos son justificativos y el tercero es de naturaleza explicativa. A través de los enfoques racional y constructivista no es posible explicar ampliamente el desarrollo y consolidación de la estrategia por varias razones. La primera es que el enfoque racionalista está cimentado en el método científico y arguye que la construcción de las políticas públicas se da por un proceso racional de toma de decisiones, que genera por lo tanto un diseño a partir de la lógica causal de las intervenciones del Estado. El enfoque racional es lo que le da justificación al Sistema de Monitoreo y Evaluación en Jalisco, y por ende a la estrategia EVALUA Jalisco, porque está montado sobre una idea racional de hechura de programas y sobre el uso de la evidencia para diseñarlos. Aunque la evaluación es parte del proceso de políticas públicas y los resultados de los procesos evaluativos podrían tener efectos en la planeación o diseño de las políticas, no fue el objeto de estudio de esta investigación centrarse en el análisis de las evaluaciones específicas de los programas y en verificar si éstas analizan su lógica causal, si generan cambios de fondo en su diseño y si es posible evidenciar que se usa la evidencia para la toma de decisiones de política pública. Segundo, el enfoque constructivista parte de la idea de que la construcción de una política está basada en el lenguaje con el que

se comunica que determinada situación es un problema público que es necesario solucionar. Si bien es cierto que en torno a estrategia EVALUA Jalisco se ha construido un discurso que ha permeado en diferentes actores -aquellos relacionados directamente con los procesos de evaluación, citados en este trabajo, e interesados en el tema, como académicos, estudiantes y población en general- sobre la necesidad de evaluar, y ello ha contribuido a instalar representaciones sociales y hábitos que, al volverse rutinas, se institucionalizan, también lo es que la valoración de la evidencia en los distintos procesos evaluativos conllevan procesos de comunicación y argumentación sobre los resultados de la evaluación. Sin embargo, este enfoque, tal y como afirma Guillermo Cejudo (2010) no es suficiente para analizar una política pública en su conjunto, o bien, algunos de sus procesos de hechura a fondo, porque carece de metodologías y aún está en construcción.

Para efectos de esta investigación la estrategia EVALÚA Jalisco se discute como parte de un proceso de análisis de políticas públicas mediante el enfoque organizacional, pues es el que mejor explica su funcionamiento. La estructura administrativa a partir de la cual se puso en marcha la Estrategia EVALÚA Jalisco puede analizarse a la luz del enfoque organizacional de análisis de políticas públicas, pues el entorno burocrático-administrativo en el que surge la estrategia no es ajeno a una multiplicidad de actores que tienen intereses y agendas particulares. Ello puede ser una respuesta al porque los aprendizajes generados en los funcionarios públicos se restringen a aquellos cuyas atribuciones normativas o de facto, contemplan los temas de evaluación, no así con quienes operan directamente

los programas y están en contacto directo con los beneficiarios de ellos, tal y como se pone de manifiesto más adelante en la respuesta a la pregunta central de investigación del presente trabajo.

A decir de los elementos necesarios para abordar este enfoque, expuestos por Graham Allison (1992) el comportamiento de los gobiernos refleja el de las organizaciones que lo conforman, es decir, los actores son organizaciones no entidades unitarias o unipersonales, por ello, la necesidad de evaluar puesta en la agenda pública en el Gobierno de Jalisco puede explicarse por la permanencia de algunos de sus actores y sus motivaciones en áreas clave del entramado gubernamental (la Coordinación General de Políticas Públicas en -administración 2007-2013- y la Dirección General de Monitoreo y Evaluación -2013-2018-). El hecho de que los diversos actores -organizaciones- involucradas en la operación de la estrategia EVALUA Jalisco respondan de manera diferenciada a los estímulos generados por la estrategia (como que los procesos de aprendizaje sean mucho más visibles en áreas cuyas funciones tienen que ver con procesos de evaluación y planeación, y sean menores en las áreas operadoras-implementadoras de los programas públicos), obedece al hecho de que se enfrentan al riesgo de problemas segmentados-poder fraccionado, es decir, que al fragmentar la atención del proceso de evaluación, existe una mayor probabilidad de que las organizaciones actúen con discrecionalidad para decidir que asuntos deben priorizar para su atención, lo cual se explica también porque las prioridades de cada organización son estables y responden a las funciones que realizan mediante las rutinas estandarizadas que

siguen. La estrategia se caracteriza por tener una coordinación y control central de los procesos evaluativos, lo cual ha ayudado a estandarizar las rutinas en torno a la evaluación, a crear instrumentos que han contribuido a institucionalizar a EVALUA Jalisco, aunque un efecto de ello ha sido que los actores encargados de operar los programas manifiesten no haber participado de lleno en procesos evaluativos, pues no se les consideró para decidir junto con los *líderes* si los programas a su cargo requerían evaluación y qué tipo de evaluación. Todas las variables señaladas en torno al enfoque organizacional, suelen jugar a favor de mecanismo institucionales.

El establecimiento de rutinas y normas en torno a la estrategia EVALUA Jalisco, ha dado pie a que las organizaciones respondan a estímulos básicos -como la interacción entre las Unidades Internas de Evaluación y la Unidad Central de Evaluación, y de ambas con los evaluadores externos- para desarrollar sus acciones con efectividad, ello ha ocurrido en las dependencias más enfocadas en procesos de planeación y evaluación, pues como ha podido apreciarse a lo largo de este trabajo, cuando las dependencias que operan los programas se enfrentan a situaciones no previstas en sus funciones, como la participación en evaluaciones, atención a recomendaciones y a agendas de mejora, es muy probable que respondan de forma inadecuada. La flexibilidad limitada explica este último fenómeno, pues las organizaciones suelen actuar siempre en línea recta, es decir, sus cambios en comportamientos y rutinas serán mínimos a lo largo del tiempo. Ello supone una oportunidad para que la estrategia permee en estas estructuras y logre institucionalizarse a través de procedimientos estandarizados, lo cual supone

considerar las capacidades de las organizaciones, entender qué pueden efectivamente implementar y procurar que la evaluación sea parte de sus funciones y prioridades.

Ahora bien, como se ha dejado de manifiesto, hay diversos enfoques a través de los cuales es posible analizar los procesos de política pública, sin embargo, la institucionalización se cristaliza en las organizaciones. La institucionalización permite que las organizaciones creen reglas, lenguajes compartidos en torno a temas de su interés y funcionamiento, así como procesos estándar para actuar en determinadas circunstancias, y todo ello, les permite adquirir aprendizajes y sobrevivir a lo largo del tiempo.

Se ha construido un entramado institucional en torno a la Estrategia EVALÚA Jalisco y al Sistema de Monitoreo y Evaluación del que es parte, por ejemplo, un conjunto de instrumentos normativos a través de los cuáles se pretende regular el comportamiento de los actores públicos –funcionarios- respecto de su actuación al diseñar, implementar y rendir cuentas sobre diversos programas públicos. En sus inicios, la evaluación fue respaldada por la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (2007) donde se mandata la evaluación como requisito de la gestión pública; también creó una instancia encargada de coordinar la evaluación (Unidad de Evaluación –Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, dentro de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas) y se normaron los comportamientos respecto al monitoreo y evaluación de los programas públicos, pues en la ley se estableció la

obligación de coordinación y cooperación intergubernamental mediante el flujo de información respecto a los logros y avances de los programas públicos (Ballescá, 2015).

Otro elemento fundamental de la estructura institucional en torno a la Estrategia EVALÚA Jalisco es el establecimiento de rutinas al interior de las dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco, pues en el año 2013 se dio un cambio de poder político en la administración subnacional y no solo se mantuvieron las prácticas de evaluación y monitoreo, sino que evolucionaron. Se promovió el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los funcionarios y ello dio pie al acotamiento de su desempeño a normas no escritas respecto a la mejora continua de los mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, lo cual abre una agenda de investigación para analizar si ello generó un gasto público cada vez más efectivo, eficiente y de mayor calidad.

La Estrategia EVALÚA Jalisco a lo largo de la administración 2013-2018 se enfocó hacia su consolidación, no solamente por sus resultados traducidos en múltiples reconocimientos nacionales e internacionales recibidos por sus buenas prácticas, sino también por la estructura endógena y exógena que ha promovido, al interior de Gobierno de Jalisco mediante la institucionalización de sus reglas y prácticas, así como de la generación de redes de diálogo y aprendizaje entre las Unidades Internas de Evaluación, la Unidad Central de Evaluación y las dependencias responsables de los programas evaluados y al exterior mediante la

incidencia en la construcción de un mercado de evaluadores –oferta- pues desde el interior del Gobierno se genera una demanda por servicios de consultoría de calidad para la evaluación de programas, además de la contribución de la evaluación como una herramienta para el estudio de los problemas públicos para otros actores interesados como académicos, universidades, Organizaciones de la Sociedad Civil y Organismos Internacionales. Todo ello ha sido parte de los usos que se le ha dado a la evaluación.

Otro punto por señalar es que la Estrategia EVALÚA Jalisco ha contribuido a generar una cultura de la evaluación que ha permeado en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y se ha institucionalizado como una práctica de mejora de los programas. Aunque podría decirse que el Sistema comenzó su consolidación a partir del año 2013 con el cambio de gobierno, sobrevivió el cambio de administración estatal en el año 2018, en pleno 2019 aún está por verse si sus actores consolidan su institucionalización al empujar su permanencia.

Se han desarrollado ciertas dimensiones y componentes para visibilizar el grado de institucionalización de la evaluación. Respecto a las dimensiones desarrolladas por la CEPAL y expuestas en el apartado de revisión de la literatura, ha quedado de manifiesto a lo largo de esta sección de conclusiones que la estrategia EVALUA Jalisco tiene elementos que dan cobertura a las dimensiones jurídico-normativa, organizacional y técnico-operativa. Ahora bien, respecto a los

elementos o componentes deseables para la institucionalización, desarrollados por la CEPAL, puede decirse que la Estrategia EVALÚA Jalisco, posee seis de siete elementos, el primero es que tiene desde su diseño una dimensión de largo plazo, aunque está por verse su continuidad después del año 2019. El segundo es que la evaluación de políticas públicas está basada en un enfoque de derechos de las personas, porque la estrategia está cimentada en el supuesto de que los programas parten de una lógica causal de los problemas que atienden. El tercero y el cuarto, es que creó reglas claras conocidas por los actores y hay espacios de coordinación entre ellos. El quinto y el sexto elementos, se cumplen de forma parcial, pues si bien es cierto que se han desarrollado capacidades técnicas en los actores, la evidencia arrojada en el presente documento, pone de manifiesto que no son homogéneas para todos, y aunque existen agendas de mejora que son públicas, no hay mecanismos de sanción a los actores cuando no se dan cumplimiento a los compromisos derivados de las recomendaciones de las evaluaciones. El séptimo es que, como se ha visto, hay actores sociales como el Consejo EVALÚA, que puede ser determinante para la consolidación y continuidad de la estrategia.

Kaufmann (2015) propone que la institucionalización de la evaluación debe cimentarse en construir capacidades institucionales, por lo que es necesario que las entidades encargadas de ello tengan autonomía institucional, técnica y financiera. El diseño de la estrategia facilita cierto grado de autonomía técnica y financiera a través del Fideicomiso EVALUA Jalisco, sin embargo, la autonomía institucional es un factor aún pendiente de alcanzar pues el área de evaluación es parte del Poder

Ejecutivo. Como segundo elemento que se pone sobre la mesa es que la evaluación debe contar con proceso de planeación y programación multianual, ello sin duda ha sido un logro importante de la estrategia EVALUA Jalisco que fue posible con la creación del Fideicomiso, así como ser evaluadas de forma externa y disponer de protocolos para su uso y difusión, los cuales son parte importante de la estrategia, tal y como se ha demostrado a lo largo del documento.

Respecto de los indicadores que propone Kaufmann (2015), es posible afirmar que la estrategia EVALUA Jalisco cumple con los ocho establecidos en el apartado del marco legal e institucional de la gestión gubernamental, con los dos de las acciones derivadas del incumplimiento de metas, con dos de la difusión de los resultados de las evaluaciones -pues los informes de las evaluaciones se entregan al poder Legislativo a través del Informe Anual de Gobierno-. Con respecto a los tres indicadores sobre el alcance y articulación del sistema de evaluación, esta investigación no generó información respecto a ellos por no ser parte del objeto de estudio.

Para este trabajo, se decidió no tomar en consideración el Índice de Institucionalización desarrollado por Feinstein (2012), porque tiene una visión muy limitada de los procesos evaluativos al no contemplar la dimensión instrumental, institucional y organizacional de la evaluación, pues únicamente se centra en las dimensiones de la oferta, la demanda, la vinculación entre ambas y el uso de la evaluación.

Para cerrar esta sección de conclusiones, se argumentan respuestas a las preguntas de investigación planteadas como ejes para este trabajo. La pregunta central de la presente investigación es ¿qué efectos ha tenido el componente de Evaluación de la Estrategia EVALUA Jalisco sobre la interacción de los actores públicos? Para contestar dicho cuestionamiento, se toma en consideración el planteamiento hipotético planteado en la primera parte de esta investigación, por lo que es posible afirmar que se ha cumplido de manera parcial la hipótesis que sostiene este trabajo y que es que el componente de evaluación de la Estrategia EVALÚA Jalisco tiene efectos positivos en la interacción de los actores. Los efectos positivos visibles a la luz del presente trabajo, en la interacción de los actores son los siguientes: el primero es la generación de un lenguaje común sobre los problemas públicos que atienden los programas, su teoría de cambio, sus diversos instrumentos de intervención y las herramientas con las que deben contar tales como Reglas de Operación, Matriz de Indicadores para Resultados y esquemas de documentación de los resultados del programa, y el segundo es la generación de un proceso de aprendizaje producto de los compromisos asumidos derivados de las evaluaciones y plasmados en las agendas de mejora. Estos efectos positivos son parciales pues no han logrado permear en todos los actores que se articulan en torno a la estrategia EVALUA Jalisco, pues se aprecian en aquellos actores que se encuentran en la esfera más alta de la estructura organizacional, es decir, la Unidad Central de Evaluación y las Unidades Internas de Evaluación, y de éstas con los evaluadores externos y el Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas. Los actores encargados de la implementación de los programas

públicos no son partícipes ni de la generación de un lenguaje común en torno a la evaluación ni de procesos de aprendizaje en torno a la tecnificación del diseño de los programas que operan. Todo lo antes expuesto también responde a la pregunta secundaria de investigación sobre cómo se ha modificado el diálogo de los actores públicos.

Las preguntas secundarias de investigación se han respondido a lo largo de esta sección y en la de hallazgos. Como se ha mostrado a lo largo del documento los principales factores que motivaron al gobierno estatal a instaurar la estrategia, fue la construcción de una agenda en torno la importancia de evaluar que se venía construyendo desde el año 2007, lo cual implicó en el diseño de la estrategia una mejora a las políticas públicas a través de la generación de evidencia producto de las evaluaciones. Los instrumentos clave para el establecimiento y consolidación de la estrategia, se pueden identificar con los siguientes elementos: la creación de un Fideicomiso con disponibilidad presupuestaria únicamente para realizar evaluaciones, la instalación de un Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de políticas Públicas, así como el fortalecimiento de un proceso de institucionalización, debido a que se establecieron reglas escritas -marco normativo, procesos administrativos, recursos asignados- y no escritas -rutinas y percepciones- respecto de la evaluación de las políticas públicas. Dicho de otra manera, se construyeron y estabilizaron prácticas en torno a la evaluación y se estabilizaron a lo largo del tiempo.

Para dilucidar qué aprendizajes podemos derivar del caso de Jalisco, así como cuáles son los usos de la evaluación, es importante señalar que se identificó evidencia para afirmar que se han generado tres tipos de aprendizajes que resultan muy importantes en torno a la estrategia EVALUA Jalisco: el primero es de tipo instrumental y tiene que ver con las decisiones específicas que son tomadas para mejorar un programa luego de ser objeto de un proceso evaluativo. El segundo es tipo cognitivo, pues aunque las capacidades institucionales y técnicas de las Unidades Internas de Evaluación son heterogéneas entre sí, es notorio que el proceso de evaluación fomenta el desarrollo de habilidades de diálogo y argumentación entre las Unidades Internas de Evaluación y la Unidad Central de Evaluación, en menor nivel entre las Unidades Internas de Evaluación y los titulares de los programas evaluados, y finalmente entre las Unidades de Evaluación y los evaluadores externos, este aprendizaje es inintencionado e invisible. El tercero es de tipo simbólico, pues la comunicación de los resultados de las evaluaciones al ser públicos generan en sí mismos un mensaje para aquellos ciudadanos, académicos, ONG'S, Organismos Internaciones, entre otros, interesados en temas públicos.

Por último, esta investigación permite abrir una agenda de investigación futura para analizar si la evaluación de programas públicos ha impactado su calidad y si ello generó un gasto público más eficiente.

## Bibliografía

---

- Aguilar, L. (1992). *La Hechura de las Políticas*. México D.F. Porrúa.
- Allison, G. (1992). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles, en Aguilar, L. (1992). *La Hechura de las Políticas*. México D.F. Porrúa.
- Arellano, D. (2010), *El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales*, en Merino y Cejudo (comps). (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*. México, FCE, CIDE.
- Ballescá, M. (2013). *Monitoreo y Evaluación para Resultados en Jalisco*, CIDE-CLEAR, México. Recuperado de: [http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-04/Monitoreo\\_evaluacion\\_por\\_resultadps.pdf](http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-04/Monitoreo_evaluacion_por_resultadps.pdf)
- Ballescá, M (2013). *Monitoreo y evaluación para resultados en Jalisco*, en Maldonado y Galíndez, coords. (2013). *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación. El papel de los actores subnacionales*, México, CIDE, CLEAR.
- Ballescá, M. (2015). *Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación para un gobierno subnacional. La experiencia de Jalisco, México*, en Sanabria, Pablo, coord. (2015). *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*, México D.F. CLEAR, CIDE e INPAE

Ballescá, M. (2018). EVALÚA Jalisco: camino andado, lecciones aprendidas y pasos pendientes, en *La evaluación de políticas públicas subnacionales en México*, México, Gobierno de Jalisco, UdG, IIPG, CLEAR y COLJAL.

Bracho, T. (2010), Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación, en Merino y Cejudo (comps). (2010). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública. México, FCE, CIDE.

Cardozo, I. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México D.F: Porrúa.

Cejudo, G. (2010). *Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista*, en Merino y Cejudo (comps). (2010). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública. México, FCE, CIDE.

CEPAL (2019). Institucionalidad social en América Latina y el Caribe. Ed. Rodrigo Martínez. Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Chelimsky, E. (2015). Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática, en Maldonado y Pérez, coords. (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México D.F. CIDE.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). *Presentación y Análisis del inventario federal de programas y acciones de*

*desarrollo social 2015-2016.* Recuperado de:  
<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/Default.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas. México: CONEVAL

Elster, Jon. (1996). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales.* Barcelona: Gesdisa.

Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en América Latina. *Revista Presupuesto y Gasto Publico*, 68, pp.41-52. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

García y Ángel. (2018). De la innovación a la institucionalización: Consejo Técnico Independiente EVALÚA Jalisco, en *La evaluación de políticas públicas subnaciones en México*, México, Gobierno de Jalisco, UdG, IIPG, CLEAR y COLJAL.

Gobierno de Jalisco (2000). *Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus municipios.*

Gobierno de Jalisco (2017). Portal Evalúa Jalisco. Recuperado de:  
<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/inicio>

Gobierno de Jalisco (2013). Decreto 002/2013 que crea el Comité Técnico de Evaluación de Políticas Públicas, en *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Martes 7 de mayo de 2013. Número 1. Sección II. Tomo CCCLXXVI. México: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.

Gobierno del Estado de Jalisco (2016). Informe de Evaluación 2013-2015. Recuperado de: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-04/Informe-de-evaluacion-2013-2015.pdf>

Gobierno del Estado de Jalisco (2016b). Reglas de Operación del Fondo EVALUA Jalisco. Recuperado de: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/fideicomiso-evalua>

Gobierno de Jalisco (2019). Semana de la evaluación. Recuperado de: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/semanaevaluacion>

Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García Moreno (2015). Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Lipsey, M. (2015). ¿Qué se puede construir con miles de ladrillos? Reflexiones sobre la acumulación de conocimientos en la evaluación de programas, en Maldonado y Pérez, coords. (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México D.F. CIDE.

Maldonado y Pérez, coords. (2015a). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. México D.F. CIDE.

Maldonado y Pérez, coords. (2015b). *Antología sobre evaluación*. D.F. CIDE.

March, J, y Olsen J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. México. Fondo de Cultura Económica.

- Merino, M. (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México D.F. CIDE.
- North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México. Fondo de Cultura Económica.
- Rosas, J. y Bernal, A. (2017). La evaluación de las políticas públicas en Jalisco. Una aproximación desde la metaevaluación. *Política y Cultura, primavera 2017* (47), p. 201-223.
- Stone, D. (2001). Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. WW Norton & Company.
- Weiss, C. (2015). Preparando el terreno, en Maldonado y Pérez, coords. (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. México D.F. CIDE.

## Anexo I. Protocolos de entrevistas semi estructuradas para diversos actores de la Estrategia EVALUA Jalisco.

Protocolo de entrevistas para miembros del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas (Consejo Evalúa Jalisco)

Folio 

--	--	--	--

- *Es necesario solicitar autorización expresa del entrevistado para realizar la actividad y para grabarla, así como mencionar que la información recabada tendrá un manejo estrictamente confidencial y únicamente para los objetivos de este estudio de caso para obtención del TOG.*

Lugar:	
Fecha:	
Hora:	

Nombre del entrevistado:	
Institución	
Cargo:	
Observaciones:	

1. **¿Cómo se dio la invitación al ITESO/COLJAL/CONEVAL para formar parte del Consejo Evalúa Jalisco?**
2. **¿Quiénes fueron los principales actores que impulsaron la conformación del Consejo?**
3. **¿Cuál fue la lógica de conformación del Consejo? (Es decir, por qué se identificó la necesidad de conformar un Consejo Ciudadano con actores locales y nacionales)**
4. **¿Cómo se dio la interacción entre los miembros del Comité para llevar a cabo sus funciones? Elementos de apoyo para la respuesta;**
  - **Por ejemplo, para emitir sugerencias sobre el funcionamiento de sistema o diseñar lineamientos para asegurar la calidad de las evaluaciones externas.**
  - **¿Cómo se dio la interacción entre actores externos al Gobierno de Jalisco (académicos y funcionarios federales) y funcionarios estatales?**
  - **¿Qué tan bien eran recibidas las sugerencias, qué tan profundas fueron las discusiones o sesiones de trabajo?**
  - **Mencionar algún ejemplo de recomendaciones realizadas por el Consejo derivadas de alguna evaluación externa específica.**

- ¿Las herramientas de las que dispone el Consejo, son suficientes para cumplir con sus funciones? ¿considera que sus atribuciones son suficientes?
5. ¿Qué factores motivaron al gobierno estatal a instaurar y consolidar el Sistema de Monitoreo y Evaluación en la presente administración?  
Hacer énfasis en la Estrategia Evalúa Jalisco.
  6. ¿Quiénes fueron los principales actores que impulsaron la instauración y consolidación del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Jalisco?  
Hacer énfasis en la Estrategia Evalúa Jalisco.
  7. De 2013 a la fecha ¿cuáles han sido las etapas e instrumentos clave para el establecimiento y consolidación del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Jalisco?  
Hacer énfasis en la Estrategia Evalúa Jalisco.
  8. En su opinión, ¿Cree que a partir de la Estrategia Evalúa Jalisco se ha modificado la interacción de los actores públicos –entre Subseplan y dependencias de programas evaluados y a su vez, al interior de éstas- en materia de diseño, de los programas, de reorientación de sus objetivos, ajustes en su implementación, medición de sus resultados?  
¿Cómo? Ejemplos.
  9. ¿Cree usted que el diálogo e interacción de los actores en el marco de la Estrategia, puede generar a mediano o largo plazo, efectos positivos sobre la calidad de los programas públicos?
  10. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de la Estrategia Evalúa Jalisco?
  11. ¿Cuáles son los principales retos de la Estrategia Evalúa Jalisco?
  12. ¿Qué aprendizajes podemos derivar del caso de Jalisco que puedan aplicarse para otras entidades de la república?
  13. ¿Qué caminos tendría que seguir la Estrategia Evalúa Jalisco para ser sostenible en el tiempo?

Protocolo de entrevistas para funcionarios públicos (unidades de evaluación de las dependencias cuyos programas han sido evaluados y responsables – coordinadores- de los programas evaluados).

Folio			
-------	--	--	--

- *Es necesario solicitar autorización expresa del entrevistado para realizar la actividad y para grabarla, así como mencionar que la información recabada tendrá un manejo estrictamente confidencial y únicamente para los objetivos de este estudio de caso para obtención del TOG.*

Lugar:	
Fecha:	
Hora:	

Nombre del entrevistado:	
Clasificación	Funcionario coordinador de programa: _____ Funcionario de la unidad evaluación de la dependencia: _____
Cargo:	
Observaciones:	

1. ¿Cuál fue el proceso para decidir que el programa “XXX” sería evaluado?
2. ¿Qué actores participaron en el proceso?
3. ¿Cuál fue el papel que jugó su dependencia sobre la definición del tipo de evaluación de acuerdo a las necesidades del programa?  
Elementos de apoyo para la respuesta:
  - ¿Le fueron consultados los TDR de la evaluación?
  - ¿Le pareció que los TDR fueron claros y que contenían las necesidades de información de su programa?
4. ¿Qué tanto conoce la Estrategia EVALÚA Jalisco?  
Elementos de apoyo para la respuesta:
  - Objetivos
  - Alcances
  - Usos
5. Cuando dio inicio el proceso de evaluación del programa, ¿qué esperaba su dependencia de la evaluación?  
Elementos de apoyo para la respuesta:
  - ¿Qué creía usted que era la evaluación? ¿se trataba de un proceso de auditoria o de una herramienta para mejorar aspectos puntuales del programa? ¿esperaba algún tipo de consecuencias en el programa derivadas del proceso de evaluación?

6. A grandes rasgos, ¿podría decirme cómo se vivió el proceso de la evaluación desde su dependencia?
- Elementos de apoyo para la respuesta:
- ¿Cuál fue el papel de Subseplan en el proceso (acompañamiento, asesoría, de solicitud de información, etc)?
  - ¿Cómo fue la interacción con la entidad evaluadora?
  - ¿Realizó algún tipo de recomendaciones a la entidad evaluadora, que fueron consideradas en los resultados de la evaluación?
  - ¿Se presentaron resistencias por parte de los funcionarios al interior del programa durante el proceso de evaluación?
  - ¿Su dependencia presentó a la entidad evaluadora externa información documental de soporte sobre el funcionamiento y resultados del programa? ¿Contaban con ella antes y durante la evaluación? ¿En la actualidad cuentan con ella?
7. ¿Cómo fueron tomados por la dependencia los resultados de la evaluación?
- Elementos para la respuesta:
- ¿Estuvieron de acuerdo?
  - ¿Fueron sorprendidos, es decir, cosas que no sabían o esperaban?
  - ¿Les fueron útiles?
8. Una vez que la entidad evaluadora presentó sus recomendaciones, ¿cómo decidieron cuáles tomar en cuenta? En aquellas que si se tomaron en cuenta, ¿quiénes intervinieron para acordar los cambios propuestos?
9. Desde su opinión, ¿cómo cambió la evaluación el proceso de planeación del programa? ¿qué cambió?
- Elementos de apoyo para la respuesta.
- Sistemas de información
  - MIR (indicadores)
  - ROP (objetivos, definición del problema público, etc)
  - Padrones de Beneficiarios
  - Sistema de Indicadores
  - Población beneficiaria
10. Desde su opinión, ¿cómo cambió la evaluación el proceso de implementación del programa? ¿qué cambió?
11. ¿Hubo alguna evaluación cuyos resultados no hayan cambiado en lo absoluto el funcionamiento posterior del programa? (¿hubo alguna evaluación que al finalizar, les resultó indiferente o les disgustó?)
12. ¿Hubo alguna evaluación cuyos resultados cambiaron en lo absoluto el funcionamiento posterior del programa?
13. Al finalizar el proceso de evaluación del programa, ¿cuál es su opinión sobre los usos/utilidad de la evaluación?
14. ¿Qué aprendizajes les dejó el proceso de evaluación?
15. ¿Qué caminos tendría que seguir la Estrategia Evalúa Jalisco para ser sostenible en el tiempo? \*\*Solo para la Unidad de Evaluación.

Protocolo de entrevistas para evaluadores externos de programas públicos en Jalisco.

Folio 

--	--	--

- *Es necesario solicitar autorización expresa del entrevistado para realizar la actividad y para grabarla, así como mencionar que la información recabada tendrá un manejo estrictamente confidencial y únicamente para los objetivos de este estudio de caso para obtención del TOG.*

Lugar:	
Fecha:	
Hora:	

Nombre del entrevistado:	
Entidad evaluadora externa	
Cargo:	
Observaciones:	

1. **¿Qué es la evaluación de los programas públicos? ¿Por qué es importante?**
2. **¿Cuántas evaluaciones ha realizado a programas estatales? ¿En qué años? ¿De qué tipo y para qué programas?**
3. **¿Hay alguna evaluación realizada por usted que considere especialmente relevante? ¿Por qué?**
4. **De la evaluación mencionada ¿cómo se dio el proceso de esa evaluación?**  
**Elementos de apoyo:**
  - **¿Los TDR fueron suficientemente claros?**
  - **Al arranque de la evaluación, ¿hubo acuerdos con Subseplan sobre ajustes en la metodología o alcances de la evaluación?**
  - **¿Cómo fue la relación con la dependencia encargada del programa evaluado (si la información proporcionada era adecuada y suficiente, si respondían a tiempo a las necesidades/actividades de la evaluación, si percibieron alguna resistencia a responder, etc?**
5. **¿Qué papel jugó Subseplan durante el proceso de la evaluación?**
6. **En su experiencia ¿las dependencias cuentan con información documental que respalde la planeación, implementación y resultados de los programas?**
7. **¿Qué tipo de recomendaciones realizó usted sobre el programa (de tipo operativo o de carácter sustantivo)? ¿Qué tantas fueron retomadas en la agenda de mejora?**

8. En su experiencia como evaluador, entre su primera evaluación y la última ¿qué ha cambiado en el sistema de evaluación?
9. Al emitir recomendaciones ¿percibió algún tipo de inquietud con el tipo de resultados/recomendaciones?
10. ¿Cuáles son los aprendizajes que a su juicio, se generan en el proceso de evaluación, para todos los actores que intervienen, incluyéndolo a usted?
11. En el marco del Sistema de Monitoreo y Evaluación, específicamente en la Estrategia Evalúa Jalisco ¿cree usted que se ha modificado el diálogo y la interacción de los actores públicos? ¿cómo?
12. ¿Ha evaluado programas federales o de otras entidades federativas o niveles de gobierno? ¿cuáles son las principales diferencias que usted destacaría entre los procesos de evaluación llevados a cabo y los realizados en el marco de Evalúa Jalisco?
13. ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de la Estrategia Evalúa Jalisco?
14. ¿Cuáles son los principales retos de la Estrategia Evalúa Jalisco?
15. ¿Qué caminos tendría que seguir la Estrategia Evalúa Jalisco para ser sostenible en el tiempo?

## Protocolo de entrevistas para funcionarios de Subseplan

Folio			
-------	--	--	--

- *Es necesario solicitar autorización expresa del entrevistado para realizar la actividad y para grabarla, así como mencionar que la información recabada tendrá un manejo estrictamente confidencial y únicamente para los objetivos de este estudio de caso para obtención del TOG.*

Lugar:	
Fecha:	
Hora:	

Nombre del entrevistado:	
Cargo:	
Observaciones:	

1. **¿Qué factores motivaron al gobierno estatal a instaurar el sistema y a la consolidación del Sistema de Monitoreo y Evaluación en la presente administración?**  
Hacer énfasis en la Estrategia Evalúa Jalisco.
2. **¿Cuál fue la lógica para construir el Sistema de Monitoreo y Evaluación a partir de sus tres pilares?**
3. **¿Quiénes fueron los principales actores que impulsaron la instauración y consolidación del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Jalisco?**  
Hacer énfasis en la Estrategia Evalúa Jalisco.
4. **En su opinión, de 2013 a la fecha ¿cuáles han sido las etapas e instrumentos clave para el establecimiento y consolidación del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Jalisco?**  
Hacer énfasis en la Estrategia Evalúa Jalisco.
5. **¿Cómo se dio la invitación a los actores que forman parte del Consejo Evalúa Jalisco?**
6. **¿Quiénes fueron los principales actores que impulsaron la conformación del Consejo?**
7. **¿Cuál fue la lógica de conformación del Consejo? (Es decir, por qué se identificó la necesidad de conformar un Consejo Ciudadano con actores locales y nacionales)**
8. **¿Cómo se dio la interacción entre los miembros del Comité para llevar a cabo sus funciones? Elementos de apoyo para la respuesta;**
  - **Por ejemplo, para emitir sugerencias sobre el funcionamiento de sistema o diseñar lineamientos para asegurar la calidad de las evaluaciones externas.**

- ¿Cómo se dio la interacción entre actores externos al Gobierno de Jalisco y funcionarios estatales?
  - ¿Qué tan bien eran recibidas las sugerencias, qué tan profundas fueron las discusiones o sesiones de trabajo?
  - Mencionar algún ejemplo de recomendaciones realizadas por el Consejo derivadas de alguna evaluación externa específica.
9. ¿Cómo se lleva a cabo un proceso de evaluación?
- Elementos de apoyo para la respuesta.
- Desmenuzar sus etapas.
  - Definición del Programa Anual de Evaluación-Criterios.
  - Construcción de TDR. ¿Cómo se deciden los cambios en los TDR?
  - Relación con las entidades evaluadoras externas
  - Relación con las dependencias responsables de los programas-resistencias.
  - Recomendaciones-agendas de mejora
  - Monitoreo
  - ¿Ha sido difícil construir un mercado local de evaluadores externos? ¿qué estrategias se han implementado para ello –foros, seminarios, encuentros académicos y profesionales?
  - ¿Cómo debe ser el perfil de los evaluadores externos? ¿Idealmente académicos con experiencia en evaluación? ¿Por qué?
  - ¿Considera que la participación de los evaluadores externos debería extenderse a una primera fase de discusión de la agenda de mejora con las unidades de evaluación y de las dependencias responsables de los programas evaluados?
10. ¿Cree que a partir de la Estrategia Evalúa Jalisco se ha modificado la interacción de los actores públicos –entre Subseplan y dependencias de programas evaluados y a su vez, al interior de éstas- en materia de diseño, de los programas, de reorientación de sus objetivos, ajustes en su implementación, medición de sus resultados? ¿Cómo? Ejemplos.
11. ¿Cree usted que el diálogo e interacción de los actores en el marco de la Estrategia, puede generar a mediano o largo plazo, efectos positivos sobre la calidad de los programas públicos?
12. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de la Estrategia Evalúa Jalisco?
13. ¿Cuáles son los principales retos de la Estrategia Evalúa Jalisco?
14. ¿Qué aprendizajes podemos derivar del caso de Jalisco que puedan aplicarse para otras entidades de la república?
15. ¿Qué caminos tendría que seguir la estrategia Evalúa Jalisco para ser sostenible en el tiempo?

## Anexo II. Listado de actores entrevistados

<b>Número de entrevistado</b>	<b>Perfil</b>	<b>Fecha de la entrevista</b>
<b>Entrevistado uno</b>	Ex funcionario de la Unidad Central de Evaluación	15 de noviembre de 2018
<b>Entrevistado dos</b>	Miembro del Consejo EVALUA Jalisco	29 de octubre de 2018.
<b>Entrevistado tres</b>	Funcionario de una Unidad Interna de Evaluación	7 de noviembre de 2018
<b>Entrevistado cuatro</b>	Funcionario de una Unidad Interna de Evaluación	6 de noviembre de 2018.
<b>Entrevistado cinco</b>	Funcionario encargado de operar un programa que fue evaluado	15 de octubre de 2018.
<b>Entrevistado seis</b>	Funcionario encargado de operar un programa que fue evaluado	7 de noviembre de 2018.
<b>Entrevistado siete</b>	Funcionario encargado de operar tres programas que fueron evaluados	22 de octubre de 2018.
<b>Entrevistado ocho</b>	Funcionario encargado de operar un programa que fue evaluado	23 de octubre de 2018.
<b>Entrevistado nueve</b>	Funcionario encargado de operar un programa que fue evaluado	6 de noviembre de 2018.
<b>Entrevistado diez</b>	Evaluador externo	9 de noviembre de 2018
<b>Entrevistado once</b>	Evaluador externo	2 de noviembre de 2018