

Sistema de evaluación del estado de Guanajuato, México: análisis de los usos de las evaluaciones

The Guanajuato state's system of policy evaluation in Mexico: an appraisal of its enforcement

Erick Alberto Navarro Esparza

Maestrando en Equidad de Género
Universidad Antonio Nariño, Colombia.
erick.navarro.e@gmail.com

Resumen

El artículo examina los usos de las evaluaciones de programas y políticas del gobierno del estado de Guanajuato, México, entre 2017 y 2020, coordinadas por su sistema de evaluación estatal. Los principales hallazgos de la investigación indican que el gobierno de Guanajuato no incorpora adecuadamente los resultados de las evaluaciones en sus procesos de toma de decisiones. La falta de voluntad política, la capacidad institucional limitada, la resistencia para la evaluación en la cultura organizacional y el seguimiento inadecuado de las recomendaciones de mejora son factores clave que contribuyen a esta ineeficacia. El artículo concluye que es necesario que la política de evaluación del estado de Guanajuato trascienda el discurso político para convertirse en una herramienta efectiva para mejorar la gestión gubernamental.

Palabras clave: evaluación subnacional - políticas públicas - desempeño gubernamental - seguimiento - México

Fecha de recepción:
12.7.24

Fecha de aceptación:
9.1.25

Abstract

The article examines the implementation of the program of policy evaluation in the state of Guanajuato from 2017 to 2020. Our main findings indicate that the government of Guanajuato does not adequately incorporate evaluation results into its decision-making processes. Lack of political will, limited institutional capacity, resistance to evaluation in the organizational culture, and inadequate tracking of suggested improvements are key factors contributing to this ineffectiveness. The article concludes that the evaluation policy of the state of Guanajuato needs to transcend political discourse to become an effective tool for improving government management.

Keywords: *subnational evaluation - public policies - government performance - tracking - Mexico*

1. Introducción¹

La evaluación de políticas y programas públicos en México se ha posicionado como herramienta esencial para la promoción de mejoras, basadas en evidencia, de la gestión gubernamental. Esta idea se fundamenta en el lema “lo que se mide, se puede mejorar”. En este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha monitoreado desde 2011 las prácticas de evaluación de programas públicos en las entidades federativas del país. Esto se realiza a través de diagnósticos que reflejan el progreso en este campo.² De manera paralela, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) también lleva a cabo diagnósticos sobre el avance del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño (PbR-SED).³ Como resultado de estos esfuerzos, se ha generado un conjunto de datos que muestra los logros y desafíos de las prácticas de evaluación en las entidades federativas (CONEVAL 2021; SHCP 2022).

De acuerdo con el diagnóstico de CONEVAL (2021) el progreso promedio en la evaluación a nivel nacional es del 89%. En contraste, la SHCP, en su análisis del progreso en el PbR-SED, indica que el avance promedio en la gestión para resultados (GpR) en el país es del 76%; además, la evaluación se posiciona como la segunda categoría con mayor progreso, con un promedio del 85.7% (SHCP 2022). Estos datos sugieren que los gobiernos subnacionales en México han logrado importantes avances en materia de evaluación, lo que a su vez indica que la evaluación en México es una práctica institucionalizada.

A nivel nacional, Guanajuato destaca tanto en el diagnóstico del CONEVAL (2021) como en el de la SHCP (2022), posicionándose como una de las entidades federativas⁴ con mayor progreso en la evaluación de programas públicos. Según las mediciones, Guanajuato ha logrado un avance del 97.2% en el diagnóstico del CONEVAL y un 100% en la categoría de evaluación de la SHCP. Además, entre 2017 y 2019 se llevaron a cabo 126 evaluaciones a programas públicos en el estado, la mayoría de ellas enfocadas a programas de desarrollo social (Secretaría de Desarrollo Social y Humano [SEDESHU] 2020). Esto pone en evidencia que en Guanajuato la evaluación de programas públicos es una práctica recurrente.

No obstante, en un trabajo anterior (Navarro Esparza 2024) argumento que las evaluaciones que se implementan en el estado de Guanajuato carecen de calidad. Esto debido a la falta de metodologías adecuadas al contexto de la entidad federativa, la contratación de empresas evaluadoras con bajo rigor metodológico y la ausencia de personal cualificado en las organizaciones encargadas de la evaluación. Aunque en la entidad federativa se ha institucionalizado la evaluación de políticas y programas públicos, afirmo que persisten fuertes debilidades en el proceso evaluativo del estado.

A pesar de la cantidad significativa de evaluaciones llevadas a cabo y la considerable evidencia generada a partir de ellas, los resultados de las intervenciones del gobierno del estado de Guanajuato no han sido positivos. Según datos del CONEVAL (2020), la pobreza es un problema extendido, 80.3% de la población de la entidad se encuentra en situación de pobreza o con algún tipo de vulnerabilidad económica. Además, hay un rezago educativo, con un promedio de 9 años de escolaridad para la población mayor de 15 años, una cifra que está por debajo del promedio nacional (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] 2020). Asimismo, Guanajuato se encuentra en la tercera posición de las entidades federativas con la mayor percepción de inseguridad (INEGI 2019) y en la novena posición en términos de incidencia delictiva (INEGI 2018).

Estos hallazgos ponen en duda el impacto de la realización del gran número de evaluaciones. Aunque han aportado evidencia sobre el rendimiento del gobierno del estado, parece haber una escasa influencia de las evaluaciones como instrumentos de mejora de las acciones gubernamentales. Eso hace de Guanajuato un caso relevante para la investigación. De acuerdo con Cardozo (2013a) las evidencias generadas a partir de las evaluaciones podrían dar lugar a procesos de retroalimentación y ajustes en las políticas públicas; en Guanajuato, este no parece ser el caso. Por ello, este estudio tiene como pregunta de investigación: ¿Cuáles son los usos de las evaluaciones de los programas y políticas del gobierno del estado de Guanajuato coordinadas por su sistema de evaluación entre 2017 y 2020?

El artículo está organizado en cinco partes principales. La primera sección se dedica al marco teórico y conceptual de la evaluación de políticas públicas. A continuación,

se detalla el estado de la cuestión respecto a los sistemas de evaluación en América Latina y México. En seguida se exhibe la metodología que se implementó en el estudio. Posteriormente, se presentan los resultados de la investigación y se reflexiona sobre ellos. Para concluir, el estudio identifica las áreas de oportunidad dentro del sistema de evaluación del estado de Guanajuato respecto a los usos de los resultados de las evaluaciones de los programas públicos estatales.

2. Fundamentos para la evaluación de políticas públicas

La administración pública ha evolucionado desde el enfoque burocrático de Max Weber hasta modelos más pragmáticos, como la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gestión para Resultados del Desarrollo (GpRD). Estos cambios paradigmáticos han surgido con el objetivo de resolver las crisis del sector público. En la actualidad los enfoques pragmáticos son los más coherentes para establecer las bases teóricas y prácticas de la administración pública moderna (Arellano 2004).

La NGP ha ganado gran relevancia en el sector público, aunque su diseño ha sido influido principalmente por las experiencias de los países desarrollados. Ante la brecha existente en la institucionalización del sector público, entre estos y los países en desarrollo, surge la GpRD. Esta última busca adaptar los principios de la NGP al contexto de los países en vías de desarrollo (Gonzales 2013); pues en varias organizaciones multilaterales, desde agencias de la ONU hasta la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y el Banco Mundial (BM), se ha reconocido la necesidad de asegurar que la globalización beneficie a todos los países y se alcancen los objetivos globales de desarrollo (OCDE y BM 2008).

El enfoque de la GpRD busca establecer un consenso sobre cómo conceptualizar e intervenir el desarrollo global. Este modelo de gestión prioriza la obtención de resultados, sin centrarse en los procedimientos; para lograrlo, es esencial generar evidencias (OCDE y BM 2008). La GpRD no introduce nuevos postulados teóricos ni prácticos para la administración pública, sino que reafirma conceptos fundamentales de modelos previos a través del aprendizaje y la retroalimentación, siendo componentes clave el seguimiento y la evaluación del desempeño (Dussauge 2017).

Aunque la ciencia de las políticas públicas tiene sus raíces en el trabajo de Harold Lasswell (1936), no fue hasta la década de 1990 que las evidencias comenzaron a ser reconocidas como un componente crucial de las políticas públicas (*evidence based policies*) (Feinstein 2017). Hoy en día, las políticas públicas se interpretan como respuestas (políticas y técnicas) para abordar problemas sociales, siendo el Estado el actor principal en la gestión de estos problemas, aunque no el único (Cardozo 2013b).

Por ende, las prácticas de evaluación destacan como fuentes de evidencia para las políticas públicas (Bertranou 2019), ya que proporcionan herramientas para examinar la eficacia de las intervenciones públicas (Gómez 2012). La evaluación de políticas implica emitir un juicio de valor sobre la intervención gubernamental, resultado de una reflexión basada en el análisis sistemático del rendimiento de dicha intervención; este análisis puede llevarse a cabo en diferentes etapas de la vida de las políticas (DiVirgilio y Solano 2012; Gómez 2012; Bertranou 2019). Dado que se trata de un juicio de valor, la credibilidad de las evaluaciones depende de la credibilidad de quien evalúa, en función de su experiencia, confianza y rigor analítico (Cardozo 2006).

En este marco, las evaluaciones destacan como fuentes valiosas de evidencia que pueden ser utilizadas en los procesos de toma de decisiones (Aguilar 2017). No obstante, es importante señalar que no todas las evidencias provienen de evaluaciones, ni todas las evaluaciones producen evidencias (Feinstein 2017). Pues hay evaluaciones que generan resultados alterados con fines políticos (pseudo evaluaciones) y evaluaciones que no emiten algún tipo de juicio de valor (cuasi evaluaciones); ninguno de estos tipos da pie a conclusiones rigurosas y creíbles (Cardozo 2006). Por lo tanto, la simple implementación de evaluación a políticas o programas públicos no garantiza, por sí misma, que se generen mejoras en éstas (Ballart 1996).

En este orden de ideas, los sistemas de monitoreo y evaluación se presentan como instrumentos útiles para la rendición de cuentas y la toma de decisiones (Arellano et al. 2012). Esto se debe a que a través de ellos se produce información y se adquiere conocimiento sobre las intervenciones públicas (Bertranou 2019). De ahí que Arellano et al. (2012) enfaticen la necesidad de establecer e institucionalizar sistemas de evaluación del desempeño gubernamental que sirvan como guías para la acción pública.

3. Evaluación del desempeño gubernamental en América Latina

3.1 Sistemas de evaluación en América Latina

Según la medición realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2012, en promedio América Latina presentó 1.9 puntos de 5 con relación al avance de la GpRD, posicionándose en un nivel de avance medio (entre 1.5 y 3 puntos). No obstante Brasil, Chile, Colombia y México son los únicos países de la región que alcanzan un nivel alto (mayor a 3 puntos) de avance en la medición del BID, ya que en la región existe un desarrollo heterogéneo de la GpRD. Además, el componente de monitoreo y evaluación de la GpRD es uno de los de menor avance en la región (BID 2012).

Cabe destacar, que la evaluación del desempeño gubernamental en América Latina adquirió relevancia a partir de la década de 1980. Es en esa época que la evaluación se

posicionó como elemento central en los esfuerzos de modernización del sector público en la región. Por consiguiente, los países latinoamericanos formularon sistemas específicos para la evaluación del desempeño gubernamental, con el propósito de medir y mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de las políticas y programas gubernamentales (Amaya 2016).

Ahora bien, los gobiernos de la región emplean las evaluaciones con diversos propósitos y objetivos. Algunos países, como Perú, Paraguay y Chile, utilizan las evidencias generadas para fortalecer los procesos de presupuestación de sus programas y políticas. Otros, como Colombia, Costa Rica y Ecuador emplean la información obtenida para ajustar y mejorar sus planes nacionales de desarrollo (CEPAL 2018).

En general existe en la región un interés creciente en evaluar el desempeño gubernamental en lo que respecta al gasto público. Países como Brasil, Chile, Colombia y México han logrado avances significativos en esta área. Empero, solo en Chile se ha corroborado que los resultados de las evaluaciones de programas y políticas tienen incidencia en la toma de decisiones (BID 2012). Pues la región aún no ha logrado utilizar de manera extensa las evidencias derivadas de las evaluaciones. En general, los resultados de las evaluaciones se emplean más con fines informativos que para la toma de decisiones (CEPAL 2018).

Sin perjuicio de la creciente aceptación de la evaluación y de su mayor relevancia como tema de agenda pública, no es posible afirmar que exista un proceso maduro y consolidado de evaluación en Latinoamérica (Amaya 2016). Es evidente que persisten importantes desafíos en cuanto a los usos de las evaluaciones en los procesos de toma de decisiones. En particular, aún se encuentran en proceso de desarrollo el seguimiento y la evaluación del desempeño gubernamental a nivel subnacional.

3.2 Sistema de evaluación del desempeño de México

La evaluación del desempeño gubernamental comenzó en México en el año 2000, cuando se implementó por primera vez una evaluación de impacto, siendo el programa PROGRESA^s el primero en ser evaluado. Al mismo tiempo, se estableció que todos los programas de la administración pública federal deberían ser evaluados externamente; por ello, en 2014 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Posteriormente, en 2006, fue creado el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) responsables de examinar los resultados de los programas y políticas federales (CONEVAL, 2015a).

Con el fin de supervisar el desempeño gubernamental en la administración pública federal, el SED se apoya en los indicadores de las Matrices de Indicadores de Resultados⁶ (MIR) de los programas analizados. El SED desempeña asimismo un papel fundamental en la implementación del Presupuesto basado en Resultados⁷ (PbR), ya que se utiliza la información generada por este sistema para ajustar los programas presupuestarios a nivel federal (Takahashi 2013).

4. Método

4.1 Diseño de la investigación

Para este estudio se eligió un enfoque metodológico cualitativo. Este tipo de enfoque permite entender la realidad a través de su construcción e interpretación, basándose en la percepción de los participantes (Hernández et al. 2014). La finalidad de la investigación es comprender cuáles son los usos de las evaluaciones coordinadas por el sistema de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato (SEE), desde la perspectiva de quienes forman parte de él.

Se optó asimismo un enfoque de estudio de caso, como diseño metodológico, con un nivel exploratorio, ya que no hay aun suficiente información sobre el análisis de los sistemas de evaluación en México. El estudio de caso permite comprender fenómenos complejos y poco explorados; además, ayuda a analizar el fenómeno desde una perspectiva holística a partir del caso seleccionado, sin necesidad de desvincularlo de su contexto real (Canta y Quesada 2021; Guzmán 2021).

El objeto de estudio de la investigación es el SEE y para su análisis se optó por dos muestras. La primera de casos tipo, pues el propósito fue obtener información que fuera enriquecedora en lugar de enfocarse en la estandarización de los hallazgos; las segunda es una muestra de expertos, pues se creyó conveniente la opinión de estos sujetos expertos en la materia (Hernández et al. 2014).

La muestra de casos tipo incluye a la Dirección de Evaluación del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (DE-IPLANEG), la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato (DE-SEDESHU) y la Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato (DP-SFIA). Estos organismos son los responsables del SEE y de la implementación de las evaluaciones en la entidad federativa. Para la muestra de expertos se contempló a un grupo conformado por cinco personas pertenecientes a la Academia de Evaluadores de México (ACEVAL), por poseer conocimiento y experiencia relevantes en varias jurisdicciones de la Federación.

El estudio de los usos de las evaluaciones coordinadas por el SEE implica, necesariamente, el análisis de la utilización de los resultados generados al implementar la política de evaluación del estado de Guanajuato. Para ello, se han establecido dos categorías de análisis que facilitan la comprensión de los usos de las evaluaciones. La primera se centra en la utilización instrumental de las evaluaciones, buscando entender los usos fácticos de las evaluaciones en el estado. La segunda se enfoca la utilización conceptual y simbólica de las evaluaciones, abordando la motivación para la evaluación, el aprendizaje a partir de la evaluación y la incidencia en la resignificación de conceptos dentro de la administración pública del estado de Guanajuato.

4.2 Recolección de los datos

Para analizar las categorías en cuestión, se emplearon dos técnicas de recopilación de datos. La primera fue la revisión documental de archivos pertinentes, los cuales se obtuvieron a través de una solicitud de transparencia. La segunda consistió en realizar entrevistas estructuradas a los directivos de las organizaciones que forman parte del sistema y a un grupo de expertos en la materia.

- Los archivos examinados en la investigación fueron:
- Informes de las recomendaciones de mejora de los programas evaluados
- Planes de trabajo de las recomendaciones de mejora;
- Reportes de cumplimiento de las recomendaciones de mejora; y
- Evidencias del cumplimiento de las agendas de mejora.

En una segunda fase, se llevaron a cabo tres entrevistas estructuradas con los representantes seleccionados para la muestra de casos tipo. Para lograr esto, se envió una solicitud formal pidiendo la participación de los encargados de las áreas a analizar o de un representante designado por ellos. En consecuencia, se entrevistó a la directora de la DE-IPLANEG, al jefe de desarrollo estratégico para la evaluación de la DE-SEDESHU y al coordinador de monitoreo y evaluación de la DP-SFIA. Por otra parte, se realizaron cinco entrevistas estructuradas a la muestra de expertos. Para ello, se tuvo acercamiento con la ACEVAL y mediante la técnica de bola de nieve se obtuvo la participación de un grupo de personas (tabla 1) pertenecientes a la organización.

Tabla 1. Personas expertas entrevistadas

Seudónimo	Educación	Experiencia
A	Maestría en administración y políticas públicas	Auditoría gubernamental del desempeño
B	Maestría en finanzas con especialización en evaluación de proyectos	Evaluación en los tres niveles de gobierno
C	Licenciatura en ciencia política y administración pública	Auditoría superior de la Federación
D	Maestría en alta dirección de gobierno y políticas públicas	Dirección de planeación estratégica de la secretaría de finanzas de Tamaulipas
E	Maestría en gobierno y asuntos públicos	Dirección de evaluación del CONEVAL

Nota: Elaboración propia

4.3 Análisis de los datos

Para la sistematización y el análisis de los datos, se empleó como método el análisis temático, optando por un enfoque inductivo, ya que los temas emergieron directamente de los datos recolectados. Además, se adoptó una epistemología esencialista para comprender las experiencias de los informantes y cómo éstas se manifiestan en diferentes contextos. La identificación de los temas se realizó a través de un nivel semántico de interpretación, manteniendo una postura descriptiva respecto a la información recabada por los informantes.

El análisis temático es un enfoque cualitativo que permite identificar y analizar patrones en un conjunto de datos, organizándolos y describiéndolos. El enfoque inductivo en el análisis temático favorece la generación de conocimiento basado en la experiencia de los participantes, vinculando estrechamente los temas analíticos con los datos recabados. La epistemología esencialista reconoce la experiencia de los participantes y su significado, generando una reflexión sobre la realidad analizada. Asimismo, el nivel semántico de interpretación permite obtener una comprensión general de los datos a partir de la descripción de la realidad de los participantes (Braun y Clarke 2006).

En el análisis se siguieron los pasos propuestos por Braun y Clarke (2006). Primero, se transcribieron las entrevistas realizadas en la investigación y se estudiaron tanto los documentos solicitados por transparencia como las entrevistas. Luego, se codificaron los hallazgos iniciales de la revisión documental y las entrevistas. A continuación, se clasificaron los códigos y se generaron los temas de análisis. Posteriormente, se revisó la estructura de cada tema para asegurar la coherencia en la interpretación de los datos. Finalmente, se sintetizó e interpretó toda la información obtenida en la recolección de datos y se estructuró el informe con los principales hallazgos de la investigación.

5. Resultados de la investigación

Antes de comenzar a abordar los resultados respecto a los usos de las evaluaciones, cabe contextualizar sobre el proceso de evaluación en la entidad. A partir del 2017 el SEE es el organismo que coordina la evaluación de programas del gobierno del estado de Guanajuato. Siendo la SFIA la encargada del sistema; el IPLANEG el responsable técnico del sistema y el responsable de la coordinación de evaluaciones a los programas y políticas no sociales y la SEDESHU la encargada de coordinar las evaluaciones a los programas de desarrollo social de la entidad federativa.

5.1 Utilización instrumental

En las entrevistas a los funcionarios públicos integrantes de la muestra, se cuestionó sobre el proceso siguiente a la generación de los informes de resultados por parte de las empresas evaluadoras. Al respecto, la DE-IPLAGE, la DE-SEDESHU y la DP-SFIA⁸ destacaron que los informes de resultados obtenidos de los procesos evaluativos son entregados a quienes ejecutan los programas y los responsables de estos. Además, se hace una exposición sintetizando los principales hallazgos obtenidos en las evaluaciones. Esto para corroborar que la información obtenida sea del conocimiento de la persona responsable del programa.

Posteriormente, las tres direcciones entrevistadas comentaron que la organización pública que implementa el programa evaluado analiza de manera interna los resultados obtenidos, con énfasis en las recomendaciones de mejora. De esta forma, los responsables de los programas evaluados determinan la factibilidad y pertinencia de las recomendaciones y formulan un plan de trabajo para atender las que consideran viables. Cabe destacar que la formulación de este plan de trabajo es de forma obligatoria para los responsables de los programas evaluados. Finalmente, se ejecutan las acciones estipuladas en dicho plan de trabajo.

Se les entrega los resultados a las dependencias que tienen el programa. Se les hace una presentación para que conozcan los resultados y sus áreas de oportunidad y solicitamos que hagan una carta de la opinión de los resultados. También solicitamos que hagan un plan de trabajo para la atención de las recomendaciones (DE-IPLANEG)

Una acción inmediata es que los operadores de los programas toman como insumo la recomendación que genera la evaluación para rediseñar o reorientar la operación del programa. Los operadores definen cada año las reglas de operación del

siguiente ejercicio fiscal y ellos retoman las recomendaciones y en el documento nuevo ya está la mejora realizada derivada de los resultados de las evaluaciones (DE-SEDESHU)

Las recomendaciones se les pasan directamente a quien está ejecutando el programa y tiene que atenderlas. Éstas toman las recomendaciones de las evaluaciones, revisan si son factibles y en caso de que sí lo sean comienzan a elaborar su plan de acción para modificar su programa (DP-SFIA).

Respecto a las agendas de mejora o planes de trabajo, se observa, con base en los planes de trabajo y reportes de cumplimiento proporcionados por transparencia, que la SEDESHU da seguimiento a las agendas de mejora mediante su sistema interno de control (SIMEG). En dicho sistema se enlistan las recomendaciones a atender y las acciones pertinentes para dar solución a ellas. Además, se exhibe la evidencia del cumplimiento de las acciones de mejora. En el caso del IPLANEG se aprecia que también se enlistan las actividades a realizar para atender las recomendaciones de mejora y se estipula el responsable de realizarla. Sin embargo, no se proporcionaron reportes de seguimiento ni evidencia del cumplimiento de dichas acciones.

Es pertinente mencionar que, si bien la SEDESHU tiene un sistema interno para el seguimiento a las agendas de mejora, este es un sistema simple y limitado. Pues únicamente genera un *check list* de las recomendaciones a atender, sin analizar o reflexionar sobre la idoneidad de las acciones implementadas. Centrándose en si se realizó alguna acción, sin importar que la acción sea satisfactoria para la atención de la recomendación de mejora.

Al analizar los reportes del cumplimiento de mejoras, se observa que las acciones estipuladas para la atención de las recomendaciones seleccionadas son de baja complejidad. Realizando ajustes menores a los programas, como cambios simples a las reglas de operación, los cuales no representan cambios estructurales significativos, ni la existencia de procesos de aprendizaje organizacional para garantizar un mayor impacto en la implementación de los programas estatales.

Al cuestionar a las direcciones entrevistadas sobre el seguimiento a las recomendaciones de mejora, la DE-IPLANEG mencionó que esa es un área de oportunidad que se tiene en el SEE. Por su parte, la DP-SFIA puntualizó que resulta pertinente que los responsables de los programas evaluados sean los encargados del seguimiento a las agendas de mejora, puesto que ellos son los responsables de la implementación de los programas. Evidenciando que la participación del SEE en la política de evaluación de la entidad termina con la formulación de los planes de trabajo de los responsables de los programas.

En este contexto, se preguntó a los expertos entrevistados sobre los factores que existen en el país para atender, o no, las recomendaciones de mejora de las evaluaciones, quienes resaltaron como factores: la voluntad política en la generación de cambios a los programas evaluados, el compromiso que se tenga con la rendición de cuentas, la capacidad institucional de las organizaciones públicas para atender las recomendaciones, la profesionalización del personal de las organizaciones, y la calidad de las evaluaciones.

Entonces, pareciese que el objetivo del SEE se limita a generar informes de resultados de las evaluaciones de los programas del gobierno del estado de Guanajuato, quedando fuera del objetivo la utilización de los resultados. Se ha podido observar que el SEE coordina evaluaciones sin considerar la finalidad de obtener la información y evidencias que generan las evaluaciones. Por lo que se puede intuir que la política de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato no conceptualiza, del todo, a la evaluación como una herramienta para la mejora de la gestión.

Por lo tanto, es poco probable que los resultados de las evaluaciones se utilicen para perfeccionar los programas y políticas evaluadas, puesto que se tiene un gran reto sobre el seguimiento a las agendas de mejora. El proceso de selección de las recomendaciones es discrecional y se escogen las recomendaciones con menor complejidad posible. No se da un correcto seguimiento a los planes de trabajo, pues no se profundiza sobre si las acciones realizadas son pertinentes o en qué medida contribuyen a la atención de las recomendaciones. Finalmente, no se cuenta con un ente que califique, valide e incentive el cumplimiento de dichas recomendaciones de mejora.

5.2 Utilización conceptual y simbólica

Sobre los usos que debería darse a los resultados de las evaluaciones, los expertos entrevistados señalaron que esos resultados tendrían que influir en la toma de decisiones, especialmente las presupuestales. Además, las evaluaciones deberían incidir en la cultura organizacional para concebir a las evaluaciones como herramientas para la mejora de los programas y la consecución de resultados. En otras palabras, los resultados de las evaluaciones deberían incidir en las decisiones que atraviesan a los programas evaluados. Aunado a lo anterior, los expertos entrevistados comentaron que las evaluaciones generan evidencias sobre la realidad de los programas evaluados. Proporcionando información certera sobre los programas y el gasto público, lo que permite realizar comparaciones de lo que se dice en los discursos y la realidad. Finalmente, los expertos mencionaron que las evaluaciones permiten dar claridad a aspectos opacos de los programas, por lo que se puede generar un proceso de aprendizaje de ellas.

Respecto a la percepción de la evaluación en México, los expertos entrevistados puntualizaron que se tiene una apertura generalizada a la implementación de evaluaciones,

habiendo más aceptación de las evaluaciones ahora que antes. Una explicación de esto es que las evaluaciones sirven para los discursos políticos y son fuentes confiables de evidencias de la acción pública. Uno de los principales retos del país, según señalan los expertos, es la necesidad de involucrar más a las organizaciones y su personal en las evaluaciones, para que exista más aceptación de ellas y se utilicen los resultados.

En cuanto al aprendizaje en materia de evaluación para el gobierno del estado de Guanajuato, la DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU estipularon que ha habido un aprendizaje organizacional del SEE y las organizaciones rectoras, a partir de la implementación de evaluaciones a los programas del estado. Además, mencionaron que se ha podido identificar múltiples áreas de oportunidad, lo cual les permitirá mejorar; pues con la implementación de evaluaciones en el estado se ha obtenido información y evidencias del desempeño público.

En este contexto, según detallan la DE-IPLANEG y la DE-SEDESHU, se ha podido avanzar en la percepción y apertura de los funcionarios públicos para con las evaluaciones. Generando un cambio en la cultura organizacional del gobierno del estado, donde la evaluación es vista como una herramienta y no como un instrumento para fiscalizar o castigar. No obstante, las direcciones entrevistadas señalan que aún existe cierta resistencia en la entidad federativa para la implementación de evaluaciones.

Ahora bien, al indagar sobre la motivación del estado de Guanajuato para realizar evaluaciones a sus programas, las tres direcciones entrevistadas concordaron en que el motivo de implementar evaluaciones en la entidad federativa es la mejora de los programas evaluados. Pues, según comentaron las direcciones, se busca mejorar la efectividad de los programas evaluados mediante la identificación de áreas de oportunidad. Además, de mejorar la generación de valor público del gobierno del estado a partir de políticas públicas que gestionen las problemáticas por las cuales fueron creadas.

En todo momento se busca mejorar la calidad de los servicios y la pertinencia de los servicios que son entregados a la ciudadanía. Es por eso por lo que tratamos de hacer las evaluaciones para mejorar el producto o servicio que se está entregando (DE-IPLANEG).

Lo que se evalúa se mejora. Lo que estamos tratando de hacer es política pública que sirva a la ciudadanía, que produzca resultados para los que fueron creados. En la medida en lo que se hace para el objetivo de generar valor público y de cumplimiento de las políticas públicas comprometidas, más exitoso será el programa y cumpliremos con nuestro cometido para lo que fueron diseñados los programa (DP-SFIA).

Por otro lado, los expertos entrevistados indicaron que en general la principal motivación que se tiene en el país para realizar, o no, evaluaciones es política. Puesto que con los resultados de las evaluaciones se puede fortalecer discursos políticos, los cuales pueden ser favorables para los gobiernos en turno. No obstante, señalaron que la motivación debería dirigirse a generar valor público mediante el aprendizaje, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la efectividad en la utilización de presupuesto público. Una de las principales motivaciones debería ser acotar la discrecionalidad en la toma de decisiones. Con relación a la incidencia de los resultados de las evaluaciones en los procesos de toma de decisiones, la DE-IPLANEG estipuló que no han podido corroborar que los resultados se utilicen para decidir presupuestos o decisiones estratégicas de los programas. Por su parte, la DE-SEDESHU indicó que las decisiones presupuestales son algo que no le competen al SEE. Por lo que es cuestionable y poco creíble que la motivación real del estado de Guanajuato, respecto a la realización de evaluaciones, sea generar mejoras a sus programas. No se puede descartar que el gobierno del estado de Guanajuato pretenda generar mejoras a partir de los resultados de las evaluaciones, pero no hay evidencia para comprobar dicha hipótesis.

Los resultados, si bien se presentan en el consejo, todavía no hemos podido comprobar que sirvieron para decidir presupuesto o modificar una política, no hemos podido comprobar esta parte de cambios. Se ha propuesto un índice, pero no se ha trabajado, estamos aun en ese proceso (DE-IPLANEG).

Finalmente, como retos que tienen respecto al SEE, la DE-IPLANEG señaló que deben trabajar para incorporar los resultados de las evaluaciones en los procesos de toma de decisiones. La DE-SEDESHU comentó que un reto que tienen es lo relativo a la profesionalización de los servidores públicos en materia de evaluación o de metodología de marco lógico. La DP-SFIA mencionó que el principal reto es la armonización de los sistemas para el seguimiento del desempeño, pues deberían dirigirse hacia una misma dirección, lo que permitiría tener mayor impacto en los resultados de la acción gubernamental.

6. Conclusiones

Los gobiernos subnacionales de México han tenido avances relevantes en la evaluación de programas y políticas públicas, empero estos continúan siendo anacrónicos con el contexto federal (Dussauge 2017). Por ello, resulta necesario institucionalizar y fortalecer las prácticas y el uso de las evaluaciones en los gobiernos estatales, así como sus propios sistemas de evaluación (CONEVAL 2015a). Pues a través del uso de las evidencias obtenidas de la evaluación del desempeño gubernamental se puede mejorar las intervenciones públicas (CONEVAL 2015b).

El caso del Sistema de Evaluación del Estado de Guanajuato (SEE) evidencia una brecha existente entre los objetivos teóricos de la evaluación y la práctica evaluativa de Guanajuato. Aunque se ha logrado institucionalizar procesos que generan evidencia sobre el desempeño de los programas gubernamentales, existen deficiencias significativas en el uso de dicha información para mejorar los programas y políticas públicas de la entidad federativa. Puesto que no se ha podido comprobar que los resultados de las evaluaciones impacten la asignación de presupuesto o en las decisiones estratégicas.

En Guanajuato, las acciones para atender las recomendaciones de las evaluaciones suelen ser superficiales y de baja complejidad. Además, persiste una resistencia cultural dentro de las instituciones públicas, donde las evaluaciones son percibidas, en ocasiones, más como herramientas de fiscalización que como oportunidades de aprendizaje. Igualmente, existe una desconexión evidente entre los resultados de las evaluaciones y su incidencia en la toma de decisiones estratégicas, particularmente en la asignación presupuestal y el rediseño de políticas públicas.

Esto sugiere no solo una falta de voluntad política en Guanajuato, sino también una visión limitada sobre el potencial transformador de las evaluaciones. Como las recomendaciones suelen carecer de un seguimiento adecuado y no están vinculadas sistemáticamente con procesos estratégicos, el impacto de la implementación de evaluaciones en el estado es limitado. En este contexto, se puede inferir que la política de evaluación del gobierno del estado de Guanajuato no percibe, más allá del discurso político, a la evaluación como una herramienta de mejora de la intervención gubernamental.

Aunque el estado de Guanajuato ha avanzado en la institucionalización de la evaluación de programas y políticas públicas, es crucial asegurar un seguimiento riguroso a las recomendaciones de mejora obtenidas de las evaluaciones. Asimismo, es necesario trascender el mero cumplimiento normativo y adoptar un enfoque estratégico y transformador en la implementación de evaluaciones. Esto requiere un compromiso con la calidad metodológica, la capacitación institucional y un uso crítico de las evidencias generadas.

La evaluación debe ser vista no solo como un requisito burocrático, sino como una herramienta esencial para la toma de decisiones con base en evidencias y para la generación de valor público. De esta forma se podrá asegurar que las evaluaciones contribuyan de manera sustancial a la mejora de los programas y al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, gestionando las problemáticas sociales con mayor efectividad. Solo a través de este enfoque se logrará que las evaluaciones dejen de ser ejercicios formales y se conviertan en auténticos motores de mejora para la intervención pública del gobierno del estado de Guanajuato.

¹ El artículo es resultado del trabajo de grado titulado: “Sistema de evaluación del estado de Guanajuato: análisis sobre las prácticas y los usos de las evaluaciones de programas estatales”. El autor agradece a la Dra. Macarena Orozco Martínez por el acompañamiento y asesoría en el proyecto de investigación. El autor agradece a la Dra. Macarena Orozco Martínez por el acompañamiento y asesoría en el proyecto de investigación.

² El estudio llevado a cabo por CONEVAL incluye dos componentes analíticos: uno normativo y otro práctico. Este diagnóstico se efectúa de manera periódica, cada dos años, empleando una metodología constante, lo que facilita la realización de comparaciones válidas a lo largo del tiempo.

³ La SHCP estableció un índice que refleja una valoración integral del progreso en la implementación y funcionamiento del PbR-SED. Después, se evaluó el progreso en cada categoría de análisis, entre ellas la evaluación.

⁴ Como república federal, México se compone de 32 entidades federativas. De estas, 31 son reconocidas como estados, mientras que la Ciudad de México es la única que no se clasifica como tal. Por lo tanto, en el artículo, los términos “entidad federativa” y “estado” se utilizan indistintamente para referirse a Guanajuato.

⁵ PROGRESA fue un programa social que proporcionaba ayuda monetaria a familias rurales en situación de pobreza, siempre y cuando sus hijos asistieran a la escuela y la familia realizaran visitas periódicas a los centros de salud locales.

⁶ Una MIR es una herramienta de gestión y evaluación que se utiliza para planificar, monitorear y evaluar proyectos y programas; en ella se organiza la información clave sobre los objetivos, resultados esperados, indicadores y medios de verificación de estos.

⁷ El PbR es una metodología de gestión presupuestaria que vincula la asignación de recursos financieros con los resultados esperados de los programas y proyectos gubernamentales.

⁸ En la sección de resultados se hace referencia a las direcciones de la muestra en lugar de a los individuos entrevistados. Esta elección se hizo para enfocar la atención en las entidades y sus funciones dentro de la administración pública, en lugar de en las personas que ocupan estos roles. Es importante mencionar que los individuos entrevistados son representantes de sus respectivas direcciones, por lo que sus respuestas se consideran como la respuesta institucional.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Astorga, Carlos Ricardo** (2017) *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*. Ciudad de México: UAM.
- Amaya, Paula Nazarena** (2016) *Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Arellano Gault, David** (2004) “Nueva gestión pública ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa” En David Arellano Gault (comp.) *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Ciudad de México: Miguel Ángel Purrúa.13-48.
- Arellano Gault, David; Lepore, Walter; Zamudio, Emilio y Blanco, Felipe** (2012) *Sistema de evaluación al desempeño para organizaciones públicas ¿Cómo construirlos efectivamente?* Ciudad de México: CIDE.
- Banco Interamericano de Desarrollo** (2012) *Libro de buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe*. Nueva York: BID.
- Ballart, Xavier** (1996) “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas” En Quim Burgué y Joan Subirats (eds.) *Lecturas de gestión públicas*. Madrid: INAP:321-353.
- Bertranou, Julián** (2019) “El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas”. *Millcayac-Revista Digital de Ciencias Sociales* 10:151-188.
- Braun, Virginia y Clarke, Victoria** (2006) “Using thematic analysis in psychology”. *Qualitative Research in Psychology*, 3:277-299.<https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Canta Honores, Jorge Luis y Quesada Llanto, Julio** (2021) “El uso del enfoque del estudio de caso: Una revisión de la literatura”. *Horizontes Revista de Investigación en Ciencias de la Educación*, 5: 775-786. <https://doi.org/10.33996/revistahorizontes.v5i19.236>
- Cardozo Brum, Miriam** (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo Brum, Miriam** (2013a) “De la evaluación a la reformulación de políticas públicas”. *Política y cultura* 40:123-149.

Cardozo Brum, Miriam (2013b) “Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación”. *Andamios* 39-59.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018) *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago de Chile: Cepal.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015a) *Sistema de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social en México*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015b) *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020) *Informe de pobreza y evaluación 2020*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021) *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021*. México: CONEVAL.

Di Virgilio, Mercedes y Romina Solano (2012) *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Dussauge Laguna, Mauricio (2017) “Introducción a la gestión para resultados” En Mauricio Dussauge Laguna (ed.) *Gestión para resultados*. Ciudad de México: CIDE, 17-63.

Feinstein, Osvaldo (2017) “Evaluación pragmática de políticas públicas”. *ICE Revista de economía* 836:19-31.

Gómez Mateos, Jesús (2012) *Evaluación de la calidad de programas de servicios sociales*. Granada: Universidad de Granada.

González Arreola, Alejandro (2013) “Enfoque conceptual: el qué, por qué y para qué de la GpRD”. En Centro de Investigación y Docencia Económicas *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos*. Ciudad de México: CIDE. 11-20.

Guzmán, Víctor (2021) “El método cualitativo y su aporte a la investigación en las ciencias sociales”. *Gestionar: revista de empresa y gobierno*, 1: 19-31. <https://doi.org/10.35622/j.rg.2021.04.002>

Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, María del Pilar (2014) *Metodología de la investigación. Sexta edición*. Ciudad de México: McGraw-Hill Education.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018) *Tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes (Casos por cada 100 mil habitantes), 2018*. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019) *Porcentaje de personas de 18 años y más que considera insegura su entidad federativa (Porcentaje), 2019*. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020) *Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años (Años de escolaridad), 2020*. INEGI.

Lasswell, Harold (1936) “La orientación de las políticas públicas”. En Luis F. Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas*, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. 1992:79-103.

Navarro Esparza, Erick Alberto (2024) “Sistema de evaluación del estado de Guanajuato: análisis de las prácticas de evaluación” *Estado, Gobierno y Gestión Pública* 22: 134-153. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74162>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Banco Mundial (2008) *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. OCDE & BM.

Secretaría de Desarrollo Social y Humano (2020) *¿Qué es Monitoreo y Evaluación?* <https://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/monitoreo-y-evaluacion/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022) *Informe del Avance Alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la Implementación y Operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño*. SHCP.

Takahashi Iturriaga, Tamón (2013) “Avances y retos de PbR” En Centro de Investigación y Docencia Económicas *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos*. Ciudad de México: CIDE. 26-32.

Cómo citar este artículo:

Navarro Esparza, Erick Alberto (2025) “Sistema de evaluación del estado de Guanajuato: análisis de los usos de las evaluaciones”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°28: 346-364