

NIVEL DE AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ESTATALES DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS EN MÉXICO Y CALIDAD DE SUS TRABAJOS

**Myriam
CARDOZO BRUM**
Universidad Autónoma
Metropolitana, Unidad Xochimilco
(México)

**Guillermo Alan
GARCÍA CAPCHA**
Universidad Autónoma
Metropolitana, Unidad Xochimilco
(México)

RESUMEN

El objetivo del artículo es explorar la relación entre el nivel de autonomía de los órganos que coordinan las evaluaciones estatales en México con la calidad de sus evaluaciones. Se usa un enfoque cualitativo para analizar evaluaciones estatales de gestión forestal, con una aproximación metodológica de metaevaluación. El estudio se justifica por la necesidad de contar con mayor conocimiento sobre cómo los esfuerzos institucionales en las entidades federativas mexicanas están mejorando las prácticas evaluativas de políticas y programas públicos, profundizando en uno de los factores que pueden afectar la calidad de dichas evaluaciones.

Palabras clave: evaluaciones estatales, órganos de evaluación, autonomía efectiva, autonomía legal, programas de gestión forestal.

INTRODUCCIÓN

Evaluar es examinar de forma empírica la validez de un modelo causal, en el marco de un proceso de políticas públicas (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varonne, 2008). Para ello se necesita de una institucionalización que permita ejercicios evaluativos de forma regular y frecuente. América Latina ha avanzado en ese proceso, aunque la comparación entre países informa de la coexistencia de enfoques con énfasis económico o político (Pérez y Maldonado, 2015).

En el caso mexicano, el proceso de institucionalización de la evaluación ha estado marcado por lo realizado desde el ámbito federal. La delegación de determinadas funciones como la evaluación, del sector federal al estatal, es de reciente data¹, así como su fiscalización². Lo que se observa es que en los últimos seis años las

¹ El Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue modificado en el 2007, para reconocer atribuciones de evaluación en los gobiernos subnacionales (Navarro, 2014, p. 18).

² Como contexto normativo, se puede señalar que “a partir del 2016, el máximo órgano fiscalizador del país acentuó la exigencia de evaluaciones externas a programas de gasto federalizado operados directamente en los Estados y comenzó procesos de auditoría a los sistemas estatales de evaluación” (Evalúa Jalisco, 2018, p. 32)

entidades federativas han desarrollado distintos arreglos institucionales para poder realizar evaluación de políticas y programas.

La forma de operar la evaluación varía entre Estados. Mientras que en Morelos hay un órgano técnico, en lugares como Guanajuato o Chihuahua su gestión recae en unidades de planificación o presupuesto. De hecho, la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación reconoció en el 2016 la existencia de una heterogeneidad organizativa para las prácticas estatales de evaluación (Evalúa Jalisco, 2018, p. 28). En la presente investigación se ha identificado que operan hasta bajo cuatro formas de figuras jurídicas: centralizado, desconcentrado, descentralizado y como Órgano Constitucional Autónomo.

En este contexto, hace falta contar con mayores estudios que documenten cómo las diferencias en estos esfuerzos institucionales recientes están mejorando las prácticas evaluativas de políticas y programas públicos.

Asumiendo que cada tipo de organización (por figura jurídica) influye en la manera en cómo se gestionan los recursos y la toma de decisiones en materia de lo que se evalúa en cada gobierno estatal, el objetivo del presente estudio es explorar la relación entre el nivel de autonomía efectiva de los órganos que coordinan las evaluaciones estatales con la calidad de dichos trabajos.

Para el análisis se seleccionaron dos procesos de evaluación, vinculados a programas públicos de gestión forestal. Estas intervenciones se desarrollan en el contexto de un problema público más amplio, a saber, la degradación, la deforestación y pérdida de los ecosistemas y la biodiversidad, por el conocimiento insuficiente de las causas relacionadas, los recursos necesarios y las acciones gubernamentales limitadas.

El presente trabajo de investigación se enmarca en el desarrollo de una tesis de Maestría.

El estudio utiliza una hipótesis asociativa, no causal: a mayor nivel de autonomía de los órganos que coordinan evaluaciones estatales en México, mayor calidad en sus evaluaciones de gestión forestal, debido a la complejidad que implicaría demostrar la relación causal. La calidad se ve influida por múltiples factores pero, es imposible estudiarlos todos en una multicausalidad tan amplia, especialmente en una tesis de Maestría. Lo que se quiere es explorar cómo uno de estos factores, la autonomía, se puede relacionar con dicha calidad. Después de todo, la autonomía es uno de los argumentos que se expone como condición para asegurar una sostenibilidad en la evaluación de políticas.

MARCO CONCEPTUAL

Autonomía efectiva

La categoría de análisis que ordene y oriente la descripción de los órganos que coordinan las evaluaciones estatales será la autonomía efectiva. Para delimitar dicho concepto, se hizo una revisión bibliográfica sobre aspectos organizativos y obstáculos para el ejercicio de la evaluación, incluyendo buenas prácticas recomendadas para la construcción de sistemas de evaluación en América Latina.

Lo revisado condujo a la definición operacional de autonomía efectiva, como: la ausencia de interferencia política e institucional en la gestión de un órgano que coordina evaluaciones estatales. Esto implica contar con la libertad para tomar decisiones y seleccionar a los evaluadores profesionales que se consideren idóneos, promover ejercicios de evaluación con mayor imparcialidad y recomendar mejoras en las intervenciones públicas sin influencia ajena particular o política.

Cabe aclarar que una de las limitaciones de la investigación, es que la autonomía de estos organismos no es la única determinante en la calidad del trabajo de las evaluaciones estatales, Puede depender además de la normatividad existente, la metodología aplicada o el enfoque teórico adoptado (Cardozo, 2006).

A partir de la delimitación conceptual, procedía considerar los aspectos de organización que son pertinentes para establecer diferencias o niveles en la autonomía de los órganos competentes a estudiar. Se partió de un enfoque de recursos necesarios en el ejercicio de políticas públicas, disponibles en el marco de reglas institucionales establecidas y usados a través de interacciones estructuradas de actores políticos (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varonne, 2008).

Está claro que la figura jurídica no es suficiente para determinar el nivel de autonomía. Contar con el estatus de organismo descentralizado no asegura mayor autonomía en la práctica que una unidad adscrita a un Secretaría que cuenta con poder y capacidad. Es el caso, por ejemplo, de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación en Jalisco. No cuenta con una autonomía formal (está centralizado en la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas), pero sí tiene autonomía técnica y de gestión en términos concretos. Así lo refiere el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), señalando incluso que su manera de operar lo llevó a una primera posición en la comparación de prácticas de evaluación de programas sociales con otras entidades (Coneval, 2017).

Desde una perspectiva de uso de recursos, se consideraron ciertas dimensiones organizacionales pertinentes cuando se habla de autonomía efectiva en la gestión de la evaluación estatal. El detalle se expone en la sección “Diseño de investigación”.

Calidad de la evaluación

La literatura ofrece aspectos de valoración tanto a nivel de los sistemas que organizan las evaluaciones como de la propia calidad, resultado del trabajo de los evaluadores. Los criterios se pueden agrupar en tres tipos.

Criterios técnicos. La evaluación de un programa público puede ser integral o parcial (enfocado en un solo aspecto de resolución de un problema público dado, sea a nivel de diseño, procesos o resultados), asumiendo una posición instrumental ya que su principal razón será informar y juzgar para una toma de decisiones posterior. Dependiendo de su alcance, una evaluación requiere ser pertinente y relevante a los objetivos establecidos, factible en su realización y en la provisión de recomendaciones.

Criterios metodológicos. Refiere al camino metodológico seguido por una evaluación para construir su objeto de estudio, análisis e inferencias plasmadas en conclusiones y recomendaciones. Más allá de la posición epistemológica y metodológica que tomen los evaluadores en las unidades de observación a analizar, este estudio prioriza el criterio de la coherencia, entendido como el examen de la articulación existente entre las fuentes de información utilizadas, las técnicas de recopilación de datos, las técnicas de análisis de datos, y su respectiva consistencia con el enfoque metodológico utilizado.

Criterios organizacionales. Ciertamente no es suficiente una valoración técnico-metodológica. Es necesario también indagar sobre los aspectos organizativos que influyen en un proceso de evaluación, como el origen de la evaluación (motivación para su realización); diferencias en la duración y coordinación de los subprocesos de convocatoria, contratación y ejecución de la evaluación; y la proximidad en el acompañamiento técnico y social del órgano evaluador (Cardozo, 2012; Dopico, s/f). Para los fines y alcance del estudio, estos criterios no son considerados como parte de la valoración específica por proceso de evaluación analizado, pero algunos son incorporados como parte de la descripción general de autonomía del órgano respectivo que coordina dichas evaluaciones estatales.

En suma, la evaluación no es exclusivamente un ejercicio técnico, sino que es influido por las dinámicas entre los actores que intervienen en dicho proceso, mayormente agrupados entre quienes encargan la evaluación, los operadores de los programas evaluados y el equipo de evaluadores. El ámbito organizacional es el escenario de interrelación, con sus incentivos, reglas y restricciones, que condicionan las referidas interacciones, más aún en un contexto de lo público, donde las valoraciones políticas tienen un rol tan o más importante que lo técnico. El factor organizacional priorizado en el análisis de este trabajo está referido a la autonomía efectiva.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

El enfoque de la investigación es cualitativo y exploratorio. Se espera analizar dos procesos de evaluación estatal. Ciertamente no son representativas de todo el trabajo realizado por tipo de órgano de evaluación. En ese orden, las conclusiones del presente trabajo no podrán ser contundentes respecto de confirmar la hipótesis, sólo podrán falsearla. Si se cumple no significa que quedará probada más que en los casos y con las evaluaciones estudiadas. Será una conclusión heurística que ameritará seguir trabajando en futuras investigaciones.

Selección de unidades de observación

Era relevante conocer primero la existencia de procesos evaluativos de gestión forestal en las entidades federativas. Como una primera forma para diferenciar niveles de autonomía, se optó por revisar el estatus de cada órgano de evaluación estatal por su figura jurídica, y a partir de esa agrupación seleccionar las unidades de observación. En todas las figuras jurídicas identificadas, la evaluación se gestiona por una instancia distinta a la responsable del programa o política evaluada.

El propósito era escoger trabajos por tipo de figura jurídica, incluyendo órganos que son desconcentrados y descentralizados. Pero por motivos de tiempo para finalización de la investigación, se ha optado solo por los dos extremos; es decir, los casos que procedan de un órgano competente de evaluación estatal que sea centralizado y otro que tenga la personalidad jurídica de OCA. Por cada órgano, se seleccionaron dos unidades de observación.

Cuadro N° 1: Tipo de figura jurídica de los órganos que coordinan evaluaciones estatales

Tipo de figura jurídica	Características
Órgano centralizado	Inserto en la Administración Pública como un órgano subordinado a otro.
Órgano Constitucional Autónomo (OCA)	Cuenta con autonomía presupuestal y de gestión. No hay subordinación hacia ninguno de los tres poderes de gobierno. Generalmente el ejecutivo propone los integrantes por OCA y el Senado decide pero hay muchas variantes, ver en Senado de la República (s.f.).

Fuente: Elaboración propia con datos de Cardozo (2019)

A partir de esta distinción, se procedió a la búsqueda de casos. El rango de tiempo considerado fue entre los años 2015 a 2019, dado que ha sido el plazo donde mayores cambios se dieron en las entidades para actuar de forma más institucionalizada en materia de evaluación estatal.

Cuadro N° 2: Selección de procesos de evaluación estatal

Estado	Tipo de órgano de evaluación	Proceso de evaluación	Tipo de evaluación	Año
Durango	Órgano Constitucional Autónomo	Programa de prevención y combate a incendios forestales.	Diseño	2018
Jalisco	Centralizado en el Poder Ejecutivo del Estado	Programa estatal de manejo del fuego	Diseño y procesos	2016

Fuente: Elaboración propia

Las evaluaciones estatales seleccionadas debían corresponder de preferencia a un solo tipo, sea de diseño, procesos o consistencia de resultados, para desarrollar luego metaevaluaciones más homogéneas. Al encontrarse más evaluaciones de diseños de programas, se optó por este tipo de informe.

Para el presente artículo se revisa la calidad de una evaluación por Estado, y son las vinculadas a los programas de prevención y manejo del fuego.

Diseño de indicadores

Para el caso de la variable que aborda la autonomía, desde una perspectiva de uso de recursos se consideraron ciertas dimensiones pertinentes cuando se habla de autonomía en la gestión de la evaluación estatal, en conformidad a lo que informa la literatura. Es a partir del análisis de dichas dimensiones que se realizarán afirmaciones sobre el nivel de autonomía efectiva de los órganos que coordinan evaluaciones estatales en Durango y Jalisco.

Cuadro N° 3: Dimensiones e indicadores para la variable “Nivel de autonomía efectiva”

Dimensiones	N°	Indicadores
Autoridad del órgano competente que coordina las evaluaciones estatales.	1.1	Marco legal que defina y establezca responsabilidades para el desarrollo de las evaluaciones estatales.
	1.2	Marco legal que establezca el órgano competente para coordinar las evaluaciones estatales.
	1.3	Marco legal que otorgue poder y facultades para coordinar las evaluaciones estatales
Arreglo institucional del órgano competente que coordina las evaluaciones estatales.	2.1	Tipo de figura legal del órgano competente que coordina las evaluaciones.
	2.2	Independencia para convocar y contratar evaluadores externos para el desarrollo de evaluaciones estatales.
Recursos económicos	3.1	Asignación suficiente de recursos económicos para la realización de evaluaciones estatales
	3.2	Independencia de la gestión financiera en función de la procedencia de los recursos económicos.
Voluntad política y social	4.1	Existencia del interés político que permita o facilite el desarrollo de las evaluaciones estatales y promoción de sus recomendaciones.
	4.2	Participación pública efectiva de actores socioeconómicos en la selección o desarrollo de las evaluaciones estatales.

Con respecto a la variable que informa de la calidad de la evaluación, se cuenta con una serie de atributos para distinguirla. Como se comentó en la sección “Marco conceptual”, la literatura ofrece aspectos de valoración tanto a nivel de los sistemas que organizan las evaluaciones como de la propia calidad resultado del trabajo de los evaluadores. Al respecto, se realiza una propuesta que enfatice el segundo punto, considerando dos dimensiones de calidad: por criterios metodológicos y por criterios técnicos.

Cuadro N° 4: Dimensiones e indicadores para la variable “Calidad de la evaluación”

Dimensiones	N°	Indicadores
Criterios metodológicos de calidad.	5.1	Coherencia en el empleo articulado de las técnicas de recopilación, de análisis e interpretación de datos.
	5.2	Uso de fuentes creíbles o autorizadas cuando se sustentan las afirmaciones.
Criterios técnicos de calidad.	6.1	Suficiencia de la evaluación, donde los juicios de valor cuenten con fundamentación.
	6.2	Coherencia de la evaluación, donde los juicios de valor siguen una correspondencia lógica con respecto a los argumentos expuestos.
	6.3	Claridad de la evaluación, donde las afirmaciones, premisas teóricas y datos se distinguen y aprecian en relación a los juicios finales de valor.
	6.4	Utilidad de la evaluación, donde las recomendaciones incluyen implicaciones precisas de cambios técnicos, jurídicos o administrativos en el curso de acción seguido por el programa evaluado.

Procedimiento para la recolección de datos

Se usan técnicas no experimentales de análisis documental y entrevistas semiestructuradas con actores clave en torno al trabajo de los órganos de evaluación en Durango y Jalisco.

Para el trabajo de gabinete se incluyeron actividades de acopio, sistematización y valoración de la información disponible en bases de datos, registros administrativos, documentos normativos, documentos institucionales, entre otros; con el fin de contar con un contexto legal administrativo claro para la evaluación en las entidades.

En el caso de las entrevistas semiestructuradas, se entrevistaron a funcionarios que brinden mayor información sobre la forma de operación de los órganos de evaluación analizados. Se realizaron las siguientes entrevistas:

- Consejera y Directora de Evaluación del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.
- Coordinador de Planeación de la Política de Evaluación del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.

- Coordinadora de Vinculación del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.
- Directora General de la Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa del Estado de Jalisco (anteriormente Directora General de Monitoreo y Evaluación de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas).

No obstante, reconocer el nivel de autonomía, no solo legal sino efectiva, de los dos órganos estudiados no solo provendrá de la opinión de los funcionarios entrevistados. En el desarrollo de la tesis de Maestría, se contempla realizar dos entrevistas, una por entidad, a representantes de organizaciones ambientalistas u académicos que permitan contrastar el punto de vista obtenido del primer grupo de entrevistas.

Procedimiento para el análisis de información

Se toma el enfoque de la metaevaluación como un tipo de evaluación que permita analizar una selección de evaluaciones estatales de gestión forestal. La metaevaluación permite valorar la calidad y el mérito tanto del trabajo de los evaluadores profesionales que realizan informes de evaluación como los sistemas que organizan y promocionan el desarrollo de dichos trabajos (Cardozo, 2012; Scriven, 1969).

Para realizar el análisis por evaluación se usa una lista de comprobación que incluye los indicadores presentados previamente, en particular los referidos a la calidad de la evaluación. Esta lista cuenta con una columna en la que se valora la calidad de tratamiento, juzgando los métodos que se utilizaron en la unidad de observación para cumplir con el aspecto revisado de forma satisfactoria o aceptable.

En la presentación de resultados por cada entidad federativa, se expone primero el contexto estatal donde opera el órgano que coordina las evaluaciones. Luego, se organizan los resultados por proceso evaluativo, tomando en cuenta aspectos como antecedentes, metodología de investigación y análisis de evaluación.

Posteriormente, para la sección de conclusiones se buscará explorar y desarrollar argumentos que muestren relaciones entre la autonomía efectiva de los órganos estatales de evaluación con el desarrollo y la calidad de los ejercicios evaluativos, incluyendo la perspectiva de los entrevistados.

RESULTADOS

Jalisco: contexto para la evaluación estatal

Aspectos formales y competencias

Las responsabilidades estatales para la evaluación se incorporan desde la propia Constitución Política del Estado, que en su artículo 15, fracción VI, señala que los criterios para evaluar los planes y programas públicos deben aparecer en el respectivo instrumento legal de planificación (Congreso del Estado de Jalisco, 2014). Así, en la respectiva Ley Estatal de Planeación Participativa se remarca que la evaluación es una fase del proceso de planeación y que demanda de una

Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación, que incluye un conjunto de mecanismos, instrumentos y actividades orientados a valorar resultados e impactos de los planes, políticas y programas estatales (Congreso del Estado de Jalisco, 2018).

La misma Ley señala que la estrategia en mención está a cargo de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC), que la diseña e implementa, establece lineamientos técnicos y metodológicos para las investigaciones a contratar y coordina el seguimiento de los compromisos de mejora que sean resultado de las evaluaciones con los municipios y el Poder Ejecutivo. Dentro de la Secretaría, estas funciones son asignadas a la denominada Unidad de Evaluación.

Hasta el año 2018, la Dirección General de Monitoreo y Evaluación (DGME) de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas era el órgano que asumía las funciones como dicha Unidad de Evaluación. Con el último cambio de gobierno en Jalisco, hubo una reestructuración dentro del Poder Ejecutivo, donde las atribuciones de evaluación fueron asumidas por la Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa (DGPE) de la SPPC. Era un cambio de estructura más no de personas, ya que se mantenía el mismo equipo trabajando con la misma persona asignada como Directora.

Por lo que se expone, Jalisco ha contado con un órgano de evaluación subordinado al gobierno central, adscrito a una de las Secretarías. No obstante, se ha manejado con cierta de autonomía en el uso de recursos económicos. Desde el 2015 el financiamiento de las evaluaciones se ha realizado con un mecanismo de fideicomiso, que el propio Gobierno de Jalisco destina en un fondo bancario para que la SPPC, a través de la DGPE, gestione de forma directa los recursos necesarios para la contratación de evaluadores externos.

Selección de programas

Los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco (Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2019) establecen los procedimientos a seguir para la selección de evaluadores y las formas de relación de éstos con los operadores del programa evaluado y el órgano coordinador. El orden de evaluaciones a realizar sigue una periodicidad anual, plasmada en el Programa Anual de Evaluaciones (PAE). La SPPC realiza encuestas donde las dependencias tienen la oportunidad de sugerir los programas bajo su administración a evaluar. Hasta el 2018, el órgano coordinador proponía una lista final de evaluaciones al Secretario para la toma de decisión. A partir del 2019, los insumos ya no solo incluían las sugerencias de las entidades públicas sino también de los Consejos Sectoriales Ciudadanos para la Planificación, Medición y Evaluación, que fueron promovidos por la propia Secretaría para fomentar la participación ciudadana en los procesos de planificación y evaluación. Las opiniones son recolectadas por el órgano coordinador, para luego plantear a la actual Secretaria cuáles son aquellas evaluaciones pertinentes de ejecutar, en función a la mayor posibilidad de ver cambios efectivos posteriores en los programas respectivos y a la cercanía con la agenda programática del gobernador del Estado.

Cabe destacar la participación de otros actores en esta etapa. Por un lado, está la Unidad Interna de Evaluación (UIE), que es el enlace coordinador dentro de las entidades públicas entre los operadores de los programas evaluados con la SPCC. En la práctica suelen ser las áreas de planificación o evaluación de las dependencias. En la selección de programas tienen el rol de ayudar en la elaboración de los términos de referencia (TdR), una vez que las propuestas de evaluación son incluidas en el PAE.

Por otro lado, están los operadores de los programas evaluados. La intención del órgano coordinador es involucrarlos desde un inicio en el proceso de evaluación y eso incluye aportes en la redacción de los TdR. La propia Directora de la SPCC informó que estos operadores reconocen la importancia de su involucramiento desde la definición de los objetivos o de las preguntas de evaluación, ya que se toma en cuenta su opinión desde antes que se inicie la investigación.

Acompañamiento técnico

Una vez realizada la contratación del evaluador por licitación pública, el rol principal de coordinación la asume la SPCC. Es quien sugiere y orienta al evaluador contratado en el trabajo de investigación. Luego, hay un segundo rol que coordina, asumido por la Unidad Interna de Evaluación en la Secretaría respectiva, con la comunicación interna institucional para que el evaluador pueda contar con los insumos y recolección de información de parte del programa evaluado.

Evaluación de diseño del Programa Estatal de Manejo del Fuego

Antecedentes de la evaluación

La evaluación tuvo como objeto de estudio al Programa Estatal de Manejo del Fuego (PEMF) del Estado de Jalisco. Fue creado en el año 1988 y a la fecha de la evaluación estaba siendo operado por la Dirección Forestal del Manejo del Fuego (DFMF) de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Estado (SEMADET).

El programa se orientaba a disminuir el número de incendios dañinos, su intensidad y la superficie afectada en el estado, fortaleciendo la prevención y mejorando la eficiencia y eficacia en el combate y control de incendios. Con miras a mejorarlo, se decidió realizar una evaluación específica de diseño y procesos. Es así que es incluido en el PAE 2016, publicado en junio del mismo año (Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, 2016a).

La fuente de financiamiento para la contratación fue el fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco, con un costo total de la evaluación fue más de 323,000.00 pesos (12,270 Euros al cambio, aproximadamente).

De acuerdo a los TdR emitidos, los objetivos esperados para la evaluación eran valorar la pertinencia de la lógica de intervención y los instrumentos; así como la pertinencia lógica de la ejecución operativa y la implementación de sus procesos (Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Planeación, Administración y

Finanzas, 2016b). Para los fines de este estudio solo se analiza la evaluación de diseño realizada.

Metodología de investigación

El equipo evaluador usó un enfoque cualitativo para realizar la investigación, conforme fue requerido en los TdR. En esa dirección, incorporaron técnicas de análisis documental, entrevistas a profundidad, un grupo focal y análisis comparado. No obstante, los datos obtenidos en el análisis documental son los mayormente citados en la etapa analítica. Hay una menor mención a lo que se obtuvo de las entrevistas y el grupo focal en los sustentos argumentativos.

A nivel de fuentes de información, predominó el uso de fuentes indirectas, las mismas que son claramente listadas. Se considera positivo contar con un detalle transparente sobre los documentos que fueron revisados, conforme lo fue requerido en los propios TdR. Da una posibilidad de replicar algunas de las afirmaciones realizadas en la evaluación.

Sobre cómo se interpretó la información, en el informe de evaluación se menciona que se usaron los criterios de calidad, suficiencia y pertinencia (Evalúa Jalisco, 2017a). No obstante, esta afirmación no se acompaña de una especificación más detallada u operacional sobre lo que implicaba cada uno de esos criterios.

Por lo expuesto, se cumplió de forma estrictamente necesaria con el requerimiento de descripción del uso de la metodología, de acuerdo a lo solicitado en los TdR. Hay suficiencia en los métodos de evaluación aplicados, sin embargo, se pudo añadir más información sobre el camino metodológico realizado y aprovechar aún más los datos recolectados en el soporte de los argumentos.

Análisis del informe de evaluación

Los TdR pidieron la valoración con respecto al estudio de diagnóstico, la lógica causal y el análisis de objetivos. En el informe final de la consultora evaluadora se realizaron recomendaciones en conformidad, acompañados del sustento respectivo (Evalúa Jalisco, 2017a). Así se menciona la necesidad de elaborar un diagnóstico del Programa, no existente hasta la fecha de evaluación; y diseñar una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) único para el programa³, ya que hasta ese entonces se usaban una MIR general para todas las actividades que realizaba la DFMF.

Estas sugerencias se respaldan en los hallazgos de la investigación, sobre la falta de documentos institucionales de planificación y seguimiento que aseguren que el curso de acción propuesto de otorgamiento de apoyos a brigadistas y capacitaciones en previsión y manejo del fuego van a contribuir a una disminución efectiva de incendios en el Estado. El evaluador nota que el reconocimiento del problema que justificó la intervención se basó en la comprobación empírica de aumentos de incendios, sin mayor examen en la complejidad de los factores relacionados.

³ La MIR es una adaptación de la metodología del marco lógico de los organismos internacionales para el contexto gubernamental mexicano.

Expuesto así, se puede afirmar que hay suficiencia en la evaluación cuando se reconocen las debilidades lógicas e institucionales en el diseño del programa.

Existe coherencia lógica entre las recomendaciones con los argumentos expuestos en los hallazgos. Por ejemplo, solicitar la realización de un diagnóstico se sostiene en el hecho de que el programa fue creado sin realizar un examen claro sobre las razones de los incendios en los bosques de Jalisco y cómo la intervención podía aportar. Dicha afirmación recurre a una revisión histórica y contextual, donde en la confrontación de fuentes se señala la falta de un documento específico vinculado a dicho diagnóstico.

De manera complementaria, se confirma que hay claridad en la distinción de datos, ejemplos y premisas argumentativas a lo largo de la exposición. Pese a no contar con un diagnóstico base para el programa, los evaluadores reconstruyen lo que en la práctica se ha considerado como el problema principal que justifica la intervención. Se expone que en documentos como el Plan Estatal de Desarrollo o la MIR de la DFMF es que aparece explícito la descripción y urgencia de hacer algo con respecto a la aparición y constancia de los incendios forestales.

Por otra parte, cuando se expone sobre la falta de definición de alternativas en el desarrollo de estrategias para el programa, el evaluador ofrece posibles alternativas de intervención a ser estudiadas. Estas consideraciones podían ser de carácter general, pero al menos se reconoce la intención propositiva de la evaluación.

Por lo expuesto, en una escala de 1 a 4, donde 1 es no satisfactoria, 2 parcialmente satisfactoria, 3 medianamente satisfactoria y 4 completamente satisfactoria, se le asigna a esta evaluación 3 puntos.

Para una próxima evaluación de diseño de similares características se podría documentar con mayor énfasis cómo la información obtenida a través de entrevistas o grupo focal aporta a las proposiciones de hallazgos y recomendaciones. Además, el órgano coordinador de las evaluaciones podría identificar de forma previa a la evaluación sobre determinadas falencias como la falta de una MIR en la intervención respectiva, para así incluir en los TdR el requerimiento de una propuesta de instrumento de planificación o seguimiento de parte de los evaluadores.

Durango: contexto para la evaluación estatal

Aspectos formales y competenciales

La vigente Constitución Política del Estado de Durango fue publicada en el 2013. En su artículo 142, que forma parte del Título Quinto: “De los órganos constitucionales autónomos” aparece nombrado el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) como el “organismo encargado de medir y evaluar el desempeño de las políticas públicas, y de generar información para que los poderes y los gobiernos realicen un mejor diseño e implementación de sus programas y acciones” (Congreso del Estado de Durango, 2013). También se recalca que los resultados de las evaluaciones tienen que ser tomados en cuenta en los procesos presupuestarios y así mejorar la eficacia en el uso de los recursos públicos. Se crea así el Inevap como OCA destinado a evaluar

las acciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los municipios de Durango.

Entre las facultades otorgadas que se detallan en el artículo 4 de la ley de creación, aparecen, entre otras, el normar y coordinar la evaluación del desempeño de las políticas públicas y programas presupuestarios que ejecuten los entes públicos obligados; establecer los lineamientos y metodologías para la evaluación; así como los requisitos que deben cumplir los evaluadores independientes (Congreso del Estado de Durango, 2014).

En el 2016 se emitieron los lineamientos generales para la evaluación de políticas y de los programas presupuestarios, los mismos que fueron actualizados en el 2018 (Inevap, 2018). Son estos lineamientos los que dan el marco para el desarrollo operativo de las evaluaciones en la entidad, con su establecimiento de métodos y directrices, que son de observancia obligatoria para todo ente público en Durango.

Bajo el marco de esos lineamientos, se publicó el primer PAE, vigente para el año 2017 y donde se establecieron los programas que serán evaluados en el transcurso de ese año (Inevap, 2017a). La emisión de este documento de planificación ha continuado con su periodicidad anual, al menos hasta el 2019. Las intervenciones evaluadas se han centrado mayormente en las que están en el dominio de las Secretarías del Poder Ejecutivo, los municipios y en los Órganos Constitucionales Autónomos, aun quedando pendiente realizar algún tipo de evaluación en los Poderes Legislativo y Judicial.

Selección de programas

El Inevap tiene la facultad de seleccionar los programas a ser evaluados pero el Instituto hasta el momento no ha procedido de esa manera. El Consejo, órgano máximo de autoridad y toma de decisiones en el Instituto, ha optado por actuar bajo la demanda de los propios entes obligados, ya que se valora la iniciativa que puedan tener los propios programas en pasar por una evaluación. Ambos escenarios son contemplados en los Lineamientos Generales. Desde el Instituto se cree que la iniciativa de quienes desean ser evaluados puede ayudar a sostener luego un compromiso en colaborar a lo largo del proceso evaluativo.

No todos los requerimientos son atendidos. El Instituto puede negar hacer evaluaciones y para ello se basa en un análisis interno exploratorio, donde indaga la naturaleza del programa solicitante, si es pertinente su evaluación y si cuenta con predisposición e información suficiente para evaluar. La intención del Inevap es seleccionar solo los programas donde se estima que la evaluación será de mayor utilidad e impacto.

Este análisis interno se ha ido definiendo en la relación con los entes obligados, producto de un aprendizaje. Se estima que su inclusión en los lineamientos vigentes será lo próximo a seguir. Lo que destaca aquí es que lo que se termina incluyendo en un eventual PAE parte de una comunicación y negociación con los entes obligados.

Acompañamiento técnico

Los TdR de las evaluaciones suelen incluir la mención a que toda comunicación entre el evaluador y el programa evaluado tiene que ser compartida también con el Inevap. Así, las solicitudes de información del evaluador como las reuniones de trabajo que se den entre las partes deben ser informadas al Instituto. Éste puede no participar en todas las reuniones o eventos de recolección de información que proponga el evaluador, pero sí solicita minutas o reportes para estar actualizado del avance del trabajo. La no participación en todo evento por parte del Inevap obedece también a reducir la interferencia en el desarrollo del producto evaluativo.

Evaluación de diseño del Programa de Prevención y Combate a los Incendios Forestales

Antecedentes de la evaluación

La evaluación tuvo como objeto de análisis al Programa de Prevención y Combate a Incendios Forestales del Estado de Durango. A la fecha de la evaluación estaba siendo operado por la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente (SRNyMA), en coordinación con la Delegación de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).

El Programa busca disminuir el número de incendios dañinos, la intensidad y superficie afectada en el estado, fortaleciendo la prevención y mejorando la eficiencia y eficacia en el combate y control de incendios. La SRNyMA solicitó realizar una evaluación de diseño, el mismo que fue incluido en el PAE 2018.

La etapa de contratación estuvo a cargo del Inevap, luego de la licitación pública respectiva. El costo total de la evaluación fue de 71,920.00 pesos (2,731 Euros al cambio, aproximadamente). De acuerdo a los TdR emitidos, el objetivo central de la evaluación era valorar la pertinencia de la lógica de intervención del Programa y sus instrumentos respectivos.

Análisis del informe de evaluación

El informe final sigue una estructura predeterminada ya establecida en los TdR, adaptada de una plantilla que utiliza Coneval, el órgano de evaluación federal, para sus propias evaluaciones. En dicha estructura, el informe se descompone en preguntas, donde la mayoría de respuesta exige una valoración cuantitativa y un juicio cualitativo sintético.

Las 16 recomendaciones de la evaluación son presentadas en uno de los anexos del informe final. Son enlistadas siguiendo el orden de los hallazgos identificados en el documento. En ese sentido, la lista no sigue un criterio de priorización, lo que contribuye a una falta de claridad. Por ejemplo, la recomendación N° 3 es fortalecer el principio de equidad para la conformación de las brigadas rurales que previenen y combaten incendios, donde la acción concreta que se requiere es sugerir a la CONAFOR una modificación de artículo a las reglas de operación que ellos emiten para todos los programas estatales de manejo del fuego. Ciertamente es válido reconocer que la mejora de un aspecto del programa dependa de otra instancia, pero sería mejor exponer primero las recomendaciones que dependan de los propios operadores del programa.

Asimismo, las sugerencias son presentadas en una tabla con tres columnas: recomendaciones y observaciones, acciones propuestas, resultados esperados. Con ello, la primera columna mezcla proposiciones que pueden ser recomendaciones o anotaciones que tienen más bien, el cariz de un hallazgo. Por ejemplo, la recomendación N° 8 es “No existe Matriz para Indicadores (MIR)...”. Expresado de esa forma, el enunciado es más un hallazgo de la investigación antes que una propuesta que pueda ayudar a la mejora del programa.

De acuerdo a lo expuesto, hay problemas en materia de claridad, ya que no hay una jerarquía que oriente al programa evaluado sobre cuáles son las sugerencias prioritarias. Se añade más confusión cuando algunas de las llamadas recomendaciones son en realidad hallazgos del trabajo de evaluación.

Por lo general, las recomendaciones cuentan con las respectivas justificaciones. Si no se identificó un objetivo explícito para el programa evaluado, el evaluador sugiere y propone su inclusión. Si hace falta contar o reforzar los documentos de planeación y seguimiento, el evaluador aconseja elaborar un MIR específico o complementar el documento de diagnóstico con ciertas especificaciones como un árbol de problemas o alternativas de intervención.

No obstante, se pueden encontrar propuestas con dudas en su pertinencia. Por ejemplo, para fortalecer la identificación del problema, el evaluador recomienda incluir el árbol de problemas ya trabajado por CONAFOR para el Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales, pese a que este árbol ofrece una referencia a escala nacional pero no específica para la problemática del Estado de Durango.

De acuerdo a lo expuesto, se considera que esta evaluación amerita una asignación de 2 puntos en una escala de 0 a 4, como parcialmente satisfactoria.

Lo que se reconoce en estas observaciones es que los defectos pudieron ser evitados de antemano por el órgano coordinador. Para próximos ejercicios de investigación evaluativa, Inevap podría solicitar que las recomendaciones ocupen un lugar central en el documento, no como un anexo, además de requerir una priorización de las mismas, que orienten a los programas evaluados sobre qué mejoras emprender primero. Luego, durante el acompañamiento está contemplada la revisión preliminar de las recomendaciones de parte del equipo técnico del Inevap y el programa evaluado. Es en este momento que los especialistas del Instituto podrían asegurar que la pertinencia y relevancia de las acciones de mejora sugeridas sean mejor afinadas por parte de los evaluadores.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

La actual investigación está aún en proceso de elaboración, en el marco de una tesis de Maestría. Con respecto a la variable de la calidad, solo se ha estimado la calidad de dos evaluaciones, una por Estado, cuando el plan en el desarrollo de la tesis es al menos analizar dos por órgano coordinador. En cuanto la variable que aborda la autonomía, se ha documentado parte del orden institucional establecido para cada órgano de evaluación estudiado.

Con todo, se señalan algunos indicios que aportan en la asociación sugerida en la hipótesis. Para evaluaciones de diseño de programas públicos con características similares, se determinó una cierta diferencia en la calidad de los productos evaluativos finales. ¿Esto conlleva a decir que se cumple la asociación de a mayor autonomía efectiva de los órganos de evaluación, mayor calidad en las evaluaciones estatales?

Si la autonomía solo se mira por la figura legal del órgano (autonomía legal), la investigación muestra un mejor informe de evaluación para el caso de Jalisco, cuyo órgano coordinador se inscribe dentro de una Secretaría, y que en teoría tiene menos autonomía que el Inevap en Durango. Visto así, se diría que no hay una asociación positiva entre las variables, aunque la diferencia de calificación no es muy importante.

Pero también se busca en el estudio indagar en otras dimensiones organizacionales que influyan en una autonomía efectiva, no solo legal, que ayude a asegurar la independencia y objetividad que se necesita como contexto institucional para contar con evaluaciones estatales de calidad. El trabajo de campo realizado hasta el momento ha ayudado a identificar una mayor incidencia de las dimensiones relativas a los recursos económicos y la voluntad política.

Por un lado, el órgano coordinador en Jalisco tiene la posibilidad de acceder a un fondo público estable que permite financiar las evaluaciones seleccionadas sin mayores puntos críticos de decisión. La Directora del órgano solo necesita la aprobación de la titular de la Secretaría para el uso acorde del fideicomiso. Se cuenta así con una autonomía financiera en la práctica. Por otro, la estrategia del órgano ha ampliado la participación de terceros, tanto para la planificación como para la misma evaluación. Los Consejos Sectoriales son el espacio donde se busca confluir intereses de la sociedad civil con lo que requieren las unidades de gobierno. El resultado para el órgano coordinador es mayor transparencia y visibilidad de las evaluaciones que realizan, así como una legitimidad que asegure una independencia técnica dentro del propio aparato gubernamental.

El Inevap en Durango tiene asegurado una autonomía presupuestal concreta, por su rango de OCA. Pero la autonomía legal no asegura necesariamente una legitimidad frente a los otros Poderes del Estado y frente a la sociedad civil, necesaria para avanzar en los objetivos institucionales. Luego de cinco años de creación y tres períodos anuales de evaluaciones completados, el Instituto decide qué evaluaciones realizar por consulta a las dependencias antes que por imposición directa. A su vez, muchos de estos ejercicios han sido para intervenciones del gobierno central y los municipios, pero no para iniciativas que provengan del Poder Legislativo o el Judicial, pese a la posibilidad legal de realizarlo. Lo que se observa es que el Inevap ha optado por una construcción paulatina de legitimidad en su relación con los Poderes. No obstante, esa misma dinámica no se encuentra en el vínculo con otros actores socioeconómicos, ya que no han fomentado mecanismos externos de comunicación similares a los trabajados en Jalisco.

Ahora bien, las dimensiones que más influyen en la autonomía efectiva no necesariamente repercuten en la calidad de los trabajos. Desde la perspectiva de las metaevaluaciones realizadas, se identifica que eventuales mejoras a los trabajos de investigación contratados depende más de la experticia del equipo técnico

perteneciente al órgano que coordina las evaluaciones. Este equipo, en su acompañamiento, está en la facultad de anticipar y corregir deficiencias en los informes o puntos de vista del evaluador. En ese sentido, el factor “recurso humano” estaría operando con mayor incidencia, más allá de las formas institucionales que aseguren la propia independencia del órgano promotor de las evaluaciones. Se espera realizar un ejercicio más de metaevaluación por Estado para comprobar esta afirmación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cardozo, Myriam (2019). *Seminario “Autonomía de los órganos de evaluación y fortalecimiento democrático en la Ciudad de México”*. 27 de agosto de 2019.
- Cardozo, Myriam (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos: Estado del arte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cardozo, Myriam (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Colección Conocer para Decidir, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- Coneval (2017). *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017*. México: CONEVAL.
- Congreso del Estado del Durango (2014). *Ley que crea el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas*. LXVII Legislatura de Durango
- Congreso del Estado de Durango (2013). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*.
- Congreso del Estado de Jalisco (2018). *Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios*.
- Congreso del Estado de Jalisco (2014). *Constitución Política del Estado de Jalisco*, última reforma publicada en el periódico oficial 10 de abril de 2014.
- Dopico, Ileana (s/f). “*Metaevaluación: ¿Por qué y para qué?*”. Recuperado de <http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/prevemi/metaevaluacion.pdf>
- Evalúa Jalisco (2018). *La evaluación de políticas subnacionales en México: Evalúa Jalisco*, editora Mónica Ballescá Ramírez. México: Gobierno del Estado de Jalisco, El Colegio de Jalisco.
- Evalúa Jalisco (2017a). Programa Estatal de Manejo del Fuego: evaluación externa de diseño y procesos. México: Gobierno del Estado de Jalisco, Forestry Management S.A. de R.L. de C.V. Recuperado de: http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-09/PEMF_INFORME%20FINAL_DEFINITIVO_0.pdf
- Evalúa Jalisco (2017b). *Términos de referencia: evaluación de procesos del Programa Áreas Naturales Protegidas, Sitios Ramsar y Áreas Prioritarias de Conservación*.
- Evalúa Jalisco (2017c). *Evaluación del Programa Áreas Naturales Protegidas, Sitios Ramsar y Áreas Prioritarias de Conservación. Evaluación Externa de Procesos 2016-2017*. Entidad Evaluadora: Biólogo Héctor Manuel de Alba Esquivias.
- Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (2016a). *Programa Anual de Evaluaciones*. Acuerdo del Ciudadano Secretario de Planeación, Administración y Finanzas ACU/SEPAF/011/2016.

Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (2016b). *Términos de referencia para evaluación de consistencia y resultados al programa “Cumplimiento ambiental voluntario”, diagnóstico evaluativo del programa “Juntas intermunicipales”, evaluación del diseño y procesos al “Programa estatal de manejo del fuego”*. Guadalajara, Jalisco, México, agosto de 2016. Recuperado de: http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2017-04/tdr_ecr_d_dyp_semadet.pdf

Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2019). *Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco*.

Inevap (2018). *Lineamientos generales para la evaluación de las políticas públicas y de los programas presupuestarios del Estado de Durango*.

Inevap (2017). *Programa anual de evaluación para el ejercicio fiscal 2017 de las políticas públicas y de los programas presupuestarios del Estado de Durango*.

Navarro, A. (2014). *La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en México y la autonomía del Coneval*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Pérez, G, y Maldonado, C. (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, editoras Gabriela Pérez Yarahuán y Claudia Maldonado Trujillo. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro CLEAR para América Latina.

Scriven, Michael (1969). “An introduction to meta-evaluation”. *Educational Product Report*, 2, pp. 36-38

Senado de la República (Sin fecha). Cuadro comparativo nombramientos de integrantes de los órganos constitucionales autónomos. Recuperado de: <http://www.senado.gob.mx/64/app/consultoria/docs/derecho/6.pdf>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona, Editorial Ariel.