

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

NO. DE REVISTA 008

SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2023

PREMIO ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE TABASCO 2023

**HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PUBLICAS EN MÉXICO Y DOS AÑOS DE FINANZAS PÚBLICAS EN EL
H. AYUNTAMIENTO DE CENTRO, TABASCO; 2022 Y 2023.**

Alejandra Casanova Priego

*“La Transformación de la
Administración Pública en la Era
Digital”.*

German del Ángel May Dionicio

*“Administración, Política e Inteligencia
Artificial: La Inclusión de la Inteligencia
Artificial en el Desarrollo de Políticas
Públicas”.*

Claudia Lucia Guillén Caballero

Edith Guadalupe Magaña Hernández

Williams Antonio Córdova Romero

*“Protocolo de Prevención, Detección,
Acción y Canalización en casos de
Violencia Digital”.*

Moisés Ramón Payró

*“Estructura y funcionamiento de los
instrumentos normativos y
herramientas metodológicas para la
evaluación del desempeño de políticas
públicas en México. El caso de los TdR y
las FMyE del CONEVAL 2014-2017”.*

Fernando Calzada Falcón

*“Dos años de finanzas públicas en
Centro, Tabasco: 2022 y 2023”.*



CONSEJO DIRECTIVO

Carlos Manuel Merino Campos

Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco y presidente Honorario del Consejo

Mtro. Carlos Eduardo Flota Estrada

Presidente del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C.

Dra. Eglá Cornelio Landero

Vicepresidenta del Consejo Directivo del IAP Tabasco A.C. y de Secretaría de Educación del Estado de Tabasco.

CONSEJEROS

Lic. Luis Romeo Gurría Gurría

Secretario de Finanzas

Lic. Carlos Enrique Iñiguez Rosique

Secretario de Administración e Innovación Gubernamental

Lic. Jaime Humberto Lastra Bastar

Presidente de la Junta de Coordinación Política del Honorable Congreso del Estado

Lic. Guillermo Narvárez Osorio

Rector de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Lic. Luis Rodrigo Marín Figueroa

Subsecretario de Educación

Lic. Lenin Martínez Pérez

Presidente de la UTTAB

Dr. Jorge Abdó Francis

Magistrado presidente del Tribunal de Justicia Administrativa

Mtro. José Antonio de la Vega Asmitia

Secretario de Gobierno

Lic. Luciano Camero Martínez

Presidente del Colegio de Administración y Políticas Públicas

Lic. Enrique Priego Oropeza

Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura

Lic. Narciso Tomás Oropeza Andrade

Secretario de Movilidad

Director del número: Guillermo González Valencia

COORDINACIÓN EDITORIAL

Iván Eduardo Ramírez Urdaneta
Nery Georgina Maldonado Castillo

Diseño de portada: Manuel Isaías Martínez García

CONSEJO EDITORIAL

Erasmus Martínez Rodríguez COBATAB

Andrés Peralta Rivera IAP Tabasco

Jorge Alberto Lamoyi Bocanegra UJAT

Daniel Armando Barceló Rojas IAP Tabasco

Emilio Alberto De Ygartua y Monteverde Universidad Olmeca

Patricia Guerrero Baldera IAP Tabasco

Carlos Antonio Mejía Gómez IAP Tabasco

PRESENTACIÓN

Iniciamos el año 2024, con la publicación de la octava publicación de nuestra revista *Digital Innovación y Gestión Pública (IGP)*, en esta ocasión hacemos la presentación de los artículos de los ensayos premiados y galardonado de la *Cuarta Edición del Premio Estatal de Administración y Políticas Públicas Tabasco 2023*, que tuvieron como tónica fundamental la aplicación de la IA en diversos campos de la violencia digital, la administración, la gestión y políticas públicas; además se incluyen dos artículos extraordinarios, uno de corte académico y teórico sobre los instrumentos y herramientas metodológicas de la evaluación de las políticas públicas, y finalizamos con una extraordinario análisis descriptivo sobre los resultados y avances logrados de las finanzas públicas aplicadas en el H. Ayuntamiento de Centro, de la actual administración municipal del 2022 y 2023.

Iniciamos con el primer artículo titulado *“La Transformación de la Administración Pública en la Era Digital”*, su autora es Alejandra Casanova Priego, resultó ganadora del premio principal, en su trabajo propone que la metodología del mapa de Wardley que utiliza la palabra Revolución, asegura que es más adecuada a las necesidades imperantes para lograr el deseado Gobierno Digital, que esté cerca del Gobierno Abierto. Cuando hablamos de democracia participativa, de transparencia, de rendición de cuentas, de inmediato se piensa en tecnologías de información. En el segundo artículo, nombrado *“Administración, Política e Inteligencia Artificial: La Inclusión de la Inteligencia Artificial en el Desarrollo de Políticas Públicas”*, de su creador Germán del Ángel May Dionicio, quién obtuvo el segundo premio, se analiza en primer término, la inclusión de la inteligencia artificial en el desarrollo de las políticas pública, se revisa el marco conceptual básico; en segundo, sobre el ciclo de la política pública en interacción con la inteligencia artificial; y tercero, describe un caso polémico, se presentó a una IA como líder de un partido político y se abordan necesarias consideraciones éticas para la regulación e inclusión de la inteligencia artificial.

A continuación, enseñamos el tercer artículo *“Protocolo de Prevención, Detección, Acción y Canalización en casos de Violencia Digital”*, realizado en colaboración por Claudia Lucia Guillén Caballero, Edith Guadalupe Magaña Hernández y Williams Antonio Córdova Romero, quienes obtuvieron una mención honorífica; este documento es un acercamiento a las directrices que dieron forma al Protocolo de prevención, detección, acción y canalización en casos de violencia digital, desarrollado como propuesta para implementarse en el sector educativo estatal y contribuir la atención inmediata y efectiva de dicha problemática.

Siguiendo en este orden, exhibimos el cuarto artículo descrito *“Estructura y funcionamiento de los instrumentos normativos y herramientas metodológicas para la evaluación del desempeño de políticas públicas en México. El caso de los TdR y las FMyE del CONEVAL 2014-2017”*, de nuestro colaborador Moisés Ramón Payró, viene a reflexionar a plantearse la forma en que se mide el grado de efectividad de los TdR y las FMyE como herramientas metodológicas utilizadas para cumplir con los fines de la medición del desempeño de las acciones de gobierno producto de ejercicios de políticas públicas cuyo alcance sea el de establecer procesos óptimos evaluativos.

Para concluir, mostramos el quinto artículo mencionado *“Dos años de Finanzas Públicas en el H. Ayuntamiento de Centro, Tabasco; 2022 y 2023”*, elaborado por Fernando Calzada Falcón, manifiesta que el gobierno municipal del H. Ayuntamiento de Centro, presidido por la edil Yolanda Osuna Huerta, al cumplir ya con dos años de su mandato constitucional, la dirección de finanzas ha realizado un balance de resultados obtenidos en esta materia presentando los avances y logros obtenidos, a través de un análisis descriptivo y analítica través de una batería de gráficas obtenidos de los balances y evaluaciones en las diferentes áreas tanto sustantivas, operativas y administrativas, que integran la totalidad de la alcaldía.

A manera de conclusión, debo destacar que la presentación, elaboración y publicación de artículos, que han sido difundidos por nuestra revista digital en estos años, han dado una distinción de honestidad científica y académica, las aportaciones teóricas, metodológicas y empíricas han venido a enriquecer el bagaje Intelectual de la comunidad estudiantil, egresados y docentes, tanto a su interior y al exterior. A la vez la riqueza de conocimiento científico aportados por nuestros colaboradores de jóvenes, catedráticos e intelectuales, por su difusión en un medio digital han abierto nuevos paradigmas y espacios más amplios en la divulgación, reflexión y análisis en las áreas de la innovación, la gestión, la administración y las políticas públicas en nuestra entidad, han sido un gran acierto por parte la dirigencia de nuestra institución, al crear este proyecto editorial.

INDICE

PRESENTACIÓN	4
La Transformación de la Administración Pública en la Era Digital	9
Introducción	11
I. Gobierno Digital y el Servicio Público	13
II. Procesos Digitales en la Nube.....	14
III. Democracia participativa, transparencia y rendición de cuentas.....	16
IV. Estrategias de Gobierno Digital	18
V. Iniciativas de Gobierno Digital	22
VI. Mapa de Wardley	24
VII. Mapa de Wardley para los procesos digitales en la Administración Pública.....	28
VIII. Indicadores para la Transformación Digital.....	29
Conclusiones	31
Bibliografía	34
Administración, Política Pública e Inteligencia Artificial: La Inclusión de la Inteligencia Artificial en el Desarrollo de Políticas Públicas	38
INTRODUCCIÓN	39
I. Administración, Política Pública e Inteligencia Artificial	41
A. La Administración pública, la Administración privada y la ¿Administración líquida?.....	41
B. La política pública y la constitución de los problemas públicos	44
1. Definición, origen y campo de estudio de la política pública	44
2. La constitución de los problemas públicos	48
C. La Inteligencia artificial	51
1. Concepto, origen y campo de estudio de la inteligencia artificial	52
II. Inclusión de la inteligencia artificial en las fases del ciclo de las políticas públicas.....	55
A. El ciclo tradicional de la política pública	55
1. Definición de las fases del ciclo tradicional de la política pública	56
B. La inteligencia artificial en las fases del ciclo de las políticas públicas	59
1. Componente de un sistema de IA para políticas públicas.....	59
2. Redefinición de las fases del ciclo de la política pública y funcionamiento de la inteligencia artificial en las fases de su ciclo de vida	60
III. Caso de una inteligencia artificial puesta en marcha y consideraciones éticas para la inclusión de la inteligencia artificial en el sector público.....	68
A. El Leader Lars.....	68

B. Las necesarias consideraciones éticas para la inclusión de la inteligencia artificial	70
Conclusiones	73
Bibliografía	74
Violencia digital, una perspectiva de prevención. Protocolo de prevención, detección, acción y canalización en casos de violencia digital.	79
Introducción	81
I. Las cifras y los desafíos	81
II. Impacto psicoemocional de la violencia digital en adolescentes	84
III. Marco legal	86
IV. Ruta de seguimiento	89
Conclusiones	91
Bibliografía	92
Estructura y funcionamiento de los instrumentos normativos y herramientas metodológicas para la evaluación del desempeño de políticas públicas en México. El caso de los TdR y las FMyE del CONEVAL 2014-2017.	93
Introducción	95
I. Marco axiológico de los TdR y FMyE. Un análisis desde el enfoque de diseño de la teoría de las políticas públicas	97
A. Instrumentos normativos para la evaluación del desempeño	98
B. Herramientas metodológicas para medir el grado de efectividad de las políticas públicas en México	104
C. Mecanismos para el registro de información a partir de los resultados de las herramientas metodológicas utilizadas	114
II. Ambiente estructural en el que se desenvuelven los instrumentos normativos y herramientas metodológicas para la evaluación del desempeño de políticas públicas	123
A. El tejido metodológico de los instrumentos normativos en el proceso de evaluación del desempeño	124
B. El entorno de las herramientas metodológicas para el proceso de evaluación del desempeño	134
III. Instrumentos normativos y herramientas metodológicas a partir de la elección y selección de enfoques	143
A. Gestión para Resultados (GpR) como marco de análisis del proceso de evaluación del Desempeño del programa	143
B. Teoría del Uso como marco de análisis para el diseño de herramientas metodológicas para la evaluación del Desempeño del programa	145
Conclusiones	151
Bibliografía	154

Dos años de finanzas públicas en Centro, Tabasco: 2022 y 2023.	157
Introducción	158
I. Evolución positiva de los ingresos propios.....	159
II. Destacada recaudación tributaria.....	160
III. Recaudación de impuesto predial	161
IV. Efectividad de los actos de fiscalización.....	162
V. Recaudación del impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.....	163
VI. Recaudación récord del impuesto sobre espectáculos públicos.....	164
VII. Recaudación histórica de derechos de agua.....	165
VIII. Administración efectiva de productos financieros.....	166
IX. Gestiones exitosas para mayores ingresos totales.....	167
X. Refinanciamiento de la deuda pública libera recursos del fondo IV del Ramo 33	168
XI. Incremento del Presupuesto de la Inversión pública	169
XII. Mayor gasto del capital financiado con ingresos de libre disposición.....	170
XIII. Crecimiento comparado del gasto operativo y del gasto de capital.....	171
XIV. Adecuado y funcional perfil de la deuda pública	172
XV. Centro, entre los municipios menos endeudados del país.	173
XVI. Nula contratación de deuda a corto plazo.....	174
XVII. Cuentas a pagar a largo plazo en su nivel más bajo.....	175
XVIII. Reducción del pasivo circulante	176
XIX. Los pasivos contingentes derivados de laudos laborales.	177
XX. Reducción de observaciones en las auditorías del OSFE	178
XXI. Calificación máxima ante evaluaciones del SEvAC.....	179
XXII. Innovaciones digitales en trámites y servicios municipales	180
Conclusiones	181

La Transformación de la Administración Pública en la Era Digital

12 de mayo, 2023.

Alejandra Casanova Priego. *

Resumen

La transformación de la Administración Pública ha sido un punto pendiente para los gobiernos de todo el mundo. En los últimos tiempos, se han utilizado modelos neoliberales, en especial en el ámbito federal en México, como es el caso de la Nueva Gestión Pública qué para colmo, cuando se implementa, ya es cosa del pasado. El cambio de una palabra como Gestión en lugar de Administración no logra por arte de magia que se mejore la atención al pueblo, su bienestar, que es el principio de todo buen gobierno, su propósito.

Este trabajo de investigación es principalmente un documento comparativo o de caso, en donde se revisan las experiencias referentes a Gobierno Digital en el Reino Unido y al Gobierno Orientado a la Entrega en los Estados Unidos de América, y que pueden tomarse como mejores prácticas tanto en gobiernos municipales, estatales y federales de todo el mundo, como en los sistemas unitarios de gobierno. Para estar en consonancia con la Cuarta Transformación, se ha utilizado el título de “*Transformación de la Administración Pública en la Era Digital*”, aunque se podrá comprobar que se propone en la metodología un mapa de Wardley que utiliza la palabra Revolución, que es más adecuada a las necesidades imperantes para lograr el deseado Gobierno Digital, que esté cerca del Gobierno Abierto.

Un gobierno que propone democracia participativa, transparencia y rendición de cuentas de todos los actores que manejan un presupuesto, que no es de su propiedad; sino de quienes con sus impuestos les pagan el sueldo a los servidores populares. Cuando hablamos de democracia participativa, de transparencia, de rendición de cuentas, de inmediato se piensa en tecnologías de información. En datos, en procesos digitales, que sean digitales de nacimiento, no una mera traducción de los arcaicos procedimientos análogos y simulados que los burócratas se niegan a, en efecto, transformar.

Palabras claves

Transformación, Gestión Pública, Gobierno Digital, Gobierno Abierto.

Summary

The transformation of Public Administration has been a pending issue for governments around the world. In recent times, neoliberal models have been used, especially at the federal level in Mexico, as is the case of the New Public Management which, to make matters worse, when it is implemented, is already a thing of the past. Changing a word like Management instead of Administration does not magically improve service to the people, their well-being, which is the principle of all good government, its purpose.

This research work is mainly a comparative or case document, where the experiences regarding Digital Government in the United Kingdom and Delivery Oriented Government in the United States of America are reviewed, and which can be taken as best practices both in municipal, state and federal governments around the world, as well as in unitary systems of government. To be in line with the Fourth Transformation, the title “Transformation of Public Administration in the Digital Age” has been used, although it will be seen that the methodology proposes a Wardley map that uses the word Revolution, which is more adequate to the prevailing needs to achieve the desired Digital Government, which is close to Open Government.

A government that proposes participatory democracy, transparency and accountability of all actors who manage a budget, which is not their property; but of those who pay the salaries of popular servants with their taxes. When we talk about participatory democracy, transparency, accountability, we immediately think of information technologies. In data, in digital processes, that are digital from birth, not a mere translation of the archaic analog and simulated procedures that bureaucrats refuse to, in effect, transform.

Keywords

Transformation, Public Management, Digital Government, Open Government.

*Licenciada en Ingeniera en Sistemas Electrónicos y Tecnologías de la Información, Maestría en Gestión de Tecnologías de la Información y Doctorante en Gobierno Administración Pública. Es Profesora Investigadora de la Universidad Olmeca. Sus líneas de investigación son el Internet de las cosas, Desarrollo de dispositivos biomédicos, Administración del conocimiento, Grandes Datos e Inteligencia Artificial.

Introducción

En la construcción de este proyecto de investigación he utilizado una gran cantidad de información que diariamente nos llega a todos a través de las redes sociales, de los *feeds*¹ de información que pueblan nuestros correos electrónicos día con día, pero que a fin de cuentas van formando nuestro criterio en la labor diaria de los servidores populares que estamos además, dedicados a actividades relacionadas con las tecnologías de la información, al mapeo de procesos análogos para convertirlos en procesos digitales de manera correcta; pues en la tecnología, donde utilizamos generalmente muchos anglicismos, hay uno que dice así: *Garbage In, Garbage Out*, y que se traduciría como: si metes basura en tu proceso, sale basura.

También es verdad que la pandemia aceleró muchas cosas, no solo el hecho que utilizemos ciertas plataformas que ya estaban muy posicionadas para acrecentar nuestros conocimientos, como son *EdX* y *coursera*, principalmente, aunque también *codecademy* y *Platzi*; sino que, en nuestras universidades, en nuestras escuelas primarias, secundarias y preparatorias, tanto públicas como privadas, tuvieron que utilizar *Google Classroom*, o *Microsoft Teams*, o *Zoom*. Además, todos los involucrados utilizaron otras tecnologías, como *WhatsApp*, los correos electrónicos, mensajes de texto, tabletas de una variada gama para permitir “escribir en el pizarrón”, mediante un lápiz digital o incluso con la mano. En otros países, donde la transformación tecnológica es más actualizada, utilizan en conjunto con estas herramientas, otras relacionadas de forma más explícita con la educación, como es *Blackboard*, *Knewton* o *Smart Sparrow*.

¿Y cómo lo tomó la población? Muy bien, me parece. Quedó de manifiesto que las habilidades digitales ya se encuentran instauradas en un alto porcentaje de la población, en especial en un segmento etéreo. De acuerdo con los últimos datos del INEGI, la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la

¹ Especie de página web que permite a los usuarios y a las aplicaciones acceder a actualizaciones de forma estandarizada y con formato legible para las computadoras.

Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021, el número de usuarios de Internet en México ya está muy cercano al 80 por ciento de la población, con crecimientos tanto en la población urbana como en la rural.

Es así como resulta paradójico que la educación ya sea virtual; de cierta forma algunos servicios médicos también puedan ser virtuales; y en cambio el grueso de los procesos que se llevan a cabo entre el gobierno y los ciudadanos siga siendo un proceso no sólo no digitalizado, sino un proceso que no es digital de origen.

¿A qué se debe esta situación? Es una pregunta compleja, que conlleva múltiples factores, empezando con un componente presupuestal, obviamente, pero no es el que más afecta desde mi punto de vista. Como bien dice Alvin Toffler en su libro *Future Shock*: “Las cuestiones tecnológicas ya no pueden ser contestadas en términos tecnológicos solamente. Son cuestiones políticas y sociales.”

En la tecnología de la información, es común hablar del diseño centrado en el usuario, de la experiencia del usuario; para el caso de la Administración Pública, también se debería hablar comúnmente sobre colocar al ciudadano en el centro. Y es lo que menos se hace. ¿Hemos intentado que los trámites y los servicios sean por suscripción? ¿Si cada año pagamos un impuesto predial, si mensualmente pagamos agua, y luz al gobierno, podríamos tener una especie de suscripción? Si ya ordenamos muchas cosas utilizando *chatbots*², podríamos hacer lo mismo con nuestros trámites y servicios, es decir, utilizar el lenguaje natural³ desde el dispositivo móvil, sin tener que ir a una página web de la que seguramente

² Originalmente llamado *chatbot*, es un software de aplicación que tiene el objetivo de imitar la conversación humana a través de interacciones de texto o de voz, típicamente en línea.

³ La comprensión del lenguaje natural (NLU, *Natural Language Understanding* por sus siglas en inglés), es una rama de la inteligencia artificial que se enfoca en la comprensión y el procesamiento del lenguaje humano en su forma hablada o escrita.

desconocemos la URL⁴ y donde también es probable que no sepamos exactamente qué pasos debemos de seguir.

I. Gobierno Digital y el Servicio Público

Según el profesor Alan Brown, de la Escuela de Negocios de Exeter, existe una gran crisis en el servicio público. Al escribir su artículo *La naturaleza fracturada del gobierno digital*, está haciendo énfasis en el servicio público del Reino Unido; sin embargo, la mayoría de lo ahí descrito puede aplicar casi a cualquier país del mundo. El autor considera que “el incremento de la demanda, la disminución de los presupuestos, y el ambiente volátil, han generado que los servicios tanto locales como centrales luchan para adaptarse a los cambios, además del incremento en el foco de la rendición de cuentas, salir adelante del recorte de personal, y muchas otras cuestiones.” Cabe resaltar que una definición apropiada de Gobierno Digital es “el uso estratégico de Tecnologías de Información para mejorar la gobernanza y los servicios públicos que permitan aumentar la participación ciudadana, la transparencia, así como también la eficacia y la eficiencia de dichos gobiernos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”.

Los servicios públicos al parecer son rebasados por los desarrollos en el sector privado, y se han vuelto cada vez más incapaces de satisfacer las necesidades de una población experta en tecnología, acostumbrada a servicios responsivos, a la medida y personales. En consecuencia, los gobiernos corren el riesgo de volverse aislados y pasados de moda -casi alejados - de la edad del internet, separados de forma artificial del mundo fuera de las expectativas de los ciudadanos debido a su papel de monopolio exclusivo.

⁴ *Uniform Resource Locator*, o Localizador Uniforme de Recursos, llamado coloquialmente dirección web, es una referencia a un recurso web que especifica su ubicación en una red computacional y un mecanismo para recuperar dicho recurso.

II. Procesos Digitales en la Nube

En el mundo entero, los ciudadanos piden que la Administración Pública se enfoque en la transformación digital de los servicios, que representa para ellos la piedra angular en el cambio hacia un gobierno digital. Cuántos años han pasado desde que se acuñó el término de computación en la nube⁵, como un nuevo paradigma de la computación (1997), y en especial los servicios que se entregan, como son Infraestructura como Servicio (IaaS), Plataforma como Servicio (PaaS) y Software como Servicio (SaaS). Precisamente durante la pandemia, en una plática sobre la computación en la nube, mencioné que debería existir Gobierno como Servicio (GaaS).

Y es que las compañías que ofrecen servicios en la nube son quizá, las de mayor crecimiento a nivel mundial. Todas las consultas realizadas nos muestran que Amazon Web Services (AWS), Microsoft Azure, Google Cloud Platform (GCP), Alibaba Cloud, Oracle Cloud e IBM Cloud (Kyndryl) son los proveedores de servicio de nube públicos que están facilitando aplicaciones innovadoras de software, a la vez que se mejoran los controles de seguridad y privacidad de la información.

Tomando como referencia una publicación del periódico El Financiero, con datos de Bloomberg, Microsoft es la segunda empresa más valiosa del mundo al iniciar 2023, sólo detrás de Apple. La empresa de Cupertino, California no maneja la nube de la misma forma que las arriba mencionadas; sin embargo fue la pionera en la venta de software y música en línea; una revolución total en los procesos digitales de un mercado de millones de dólares que ha mantenido a Apple en los primeros lugares en los últimos veinte y años, y que no solo involucra la aparición del iPhone el 9 de enero de 2007, cuando Steve Jobs presenta el primer teléfono inteligente de la historia, sino al software y los procesos digitales innovadores como iCloud, respaldo

⁵ El término computación en la nube o *cloud computing* se acuñó en la década de 1960; sin embargo, no fue hasta 1997 cuando se popularizó debido a empresas como Amazon, con su servicio Amazon Web Services (AWS). Se refiere a la entrega de servicios, como son servidores, bases de datos, software, etc., mediante centros de datos distribuidos en todo el mundo accesibles a través de Internet, y permite flexibilidad, escalabilidad y acceso bajo demanda.

y recuperación automáticas de correos, contactos, fotografías, música, libros; y la música y televisión bajo demanda.

En cuarto lugar, encontramos a Alphabet (quien es la dueña de Google), seguida por Amazon, la empresa de Jeff Bezos que ya incluso está incursionando en temas espaciales. La Tabla 1 nos muestra toda la información.

¿Qué empresas están en el top 10 de más valiosas?



Este es el ranking de las empresas más valiosas del mundo. (Bloomberg)

Tabla 1. Ranking de las empresas más valiosas del mundo en 2023

Retomando el tema de la importancia de que la Administración Pública de cualquier país ofrezca un buen servicio a la población, me hago la pregunta siguiente: ¿Gobierno como Servicio o Gobierno como Plataforma? Regresando a Alan Brown, el autor habla sobre su visión de GaaP (Gobierno como Plataforma) en el libro *Digitalizando al Gobierno*, en donde establece que "lejos de ayudar a que el gobierno sea más ágil, eficaz y eficiente, el uso de tecnologías a menudo fosiliza el pasado, congelando los procesos ineficientes, las jerarquías, los servicios y las organizaciones". También utiliza la frase de revolucionar los servicios. Por eso considera que, con esta visión, "los servicios se desarrollarían eficientemente para lograr la reutilización, y el compartir las soluciones para generar valor. Y por otra parte, un acercamiento más dinámico en el diseño basado en el servicio para

asegurar la correcta atención a los ciudadanos, a las empresas, y al público en general.”

La razón para tomar en cuenta esta revolucionaria proveeduría de servicios, es debido al bajo rendimiento, en términos de costos, de tiempo involucrado, en la poca entrega de capacidades prometidas a los usuarios. En otras palabras, se han realizado auditorías que muestran un patrón consistente de bajo rendimiento, generando pérdidas en el dinero de los contribuyentes, por una gran combinación de causas. Dichas auditorías en el servicio público del Reino Unido generaron las siguientes conclusiones sobre los errores de la transformación digital de la Administración Pública en seis áreas clave:

1. La comprensión de los objetivos, los logros y el riesgo;
2. El involucramiento de los socios comerciales;
3. El soporte a datos y sistemas heredados⁶;
4. La creación de capacidades significativas;
5. La adaptación de los métodos de entrega;
6. El aseguramiento de mecanismos de financiamiento apropiados.

III. Democracia participativa, transparencia y rendición de cuentas

De no creerse que tengamos el mismo problema década tras década, dándole vueltas a lo mismo, en todo el mundo. Esto se refleja claramente en el libro *Fractura. La colisión entre la tecnología y la democracia - y cómo repararla*, del autor Jerry Fishenden. Y no solo en la Administración Pública. Pero especialmente en la Administración Pública. Lo que sí es de sorprender, es que la falta de entendimiento entre mejorar lo que existe y la transformación digital real, es un fenómeno relativamente nuevo. Porque en la década de los noventa del siglo pasado, se pensaba en el uso de la tecnología para facilitar cambios fundamentales en las

⁶ Un sistema heredado, también conocido como *legacy system*, se refiere a cualquier pieza de tecnología, tanto hardware como software, a la que le faltan características modernas que ya están disponibles en el mercado; pero que las organizaciones consideran la migración de estos sistemas como un desafío importante.

relaciones entre los ciudadanos y el estado, que implicaban acciones en los procesos democráticos, es decir, darles a los ciudadanos más opciones para participar en los procesos políticos.

Estas iniciativas se crearon como respuesta al sentimiento de desilusión de los pueblos debido al estado del sistema democrático de esa época. Entonces, de acuerdo con el autor, “el gobierno pensó que podía trabajar de manera colaborativa con los ciudadanos para mejorar el involucramiento y la participación democrática, y para resolver los resultados disfuncionales creados por las dependencias que trabajan de manera aislada. La aspiración no era de digitalizar al gobierno y la Administración Pública tal cuál, sino utilizar estas acciones como un medio de co-creación de un modelo de democracia abierta⁷, con políticas transversales, el compromiso de los ciudadanos, y una mejor política de transparencia y rendición de cuentas.”

De igual forma, podemos encontrar una iniciativa muy interesante en el gobierno de los Estados Unidos de América, llamada Gobierno Orientado a la Entrega (GOE), que fue creada por una Organización No Gubernamental (ONG) llamada *Code For America*; iniciativa creada debido a que la confianza pública en el gobierno estaba, en 2018, en sus niveles históricos más bajos. Atribuían principalmente la falta de resultados a la falla en la implementación de la Administración Pública, ante una población que es digital de origen. En ese momento, solo el dieciséis por ciento de los administradores con mayor experiencia creían que el gobierno podía diseñar políticas que podían ser implementadas en la era digital.

El problema principal de acuerdo con esta organización es depender la mayoría de las veces de encuestas no confiables de datos históricos sobre las cuales los gobiernos son incapaces de identificar los errores hasta después de varios años. En la era digital, se tiene la posibilidad de contar con herramientas de medición en

⁷ Enfoque que promueve la participación ciudadana activa y la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas, así como también la inclusión y la diversidad.

tiempo real, utilizando información sobre la satisfacción de los usuarios, así como también aprender a manejar la política y las operaciones alrededor de la entrega de servicios, para completar un circuito de retroalimentación.

La entrega de los servicios digitales debe poner en el centro la necesidad de los ciudadanos, cubriéndose dicha entrega con capas de operaciones y de políticas públicas adecuadas. Por lo general, las instituciones gubernamentales desean cumplir con sus necesidades (como son cumplir con las regulaciones, la necesidad de utilizar lenguaje complejo o legal), y eso se conflictúa con las necesidades de los usuarios. Cuando el gobierno prioriza sus propias necesidades, sus propios silos (en otras palabras, trabajar de manera aislada y no con interoperabilidad), sus propios procesos, entonces no se cumple el ideal norteamericano de “gobierno de la gente, por la gente y para la gente” sobre el cual se fundó el país.

A este respecto Tim O’Reilly (famoso por acuñar el término Web 2.0), ha descrito cómo las tecnologías del internet pueden crear un modelo más efectivo de gobierno, entregando el modelo de Thomas Jefferson de una democracia donde todos pueden participar en las cuestiones gubernamentales, no solo el día de la elección, sino todos los días (democracia participativa).

IV. Estrategias de Gobierno Digital

Volviendo al libro *Fractura*, y como respuesta las diferencias entre las ambiciones idealistas del gobierno británico y la realidad, en 2009 una gran cantidad de participantes se juntaron para crear una *Estrategia de Tecnologías de la Información de un Gobierno Ideal*. Estaba enraizada en la creencia de que “la tecnología del sector público debe estar integrada explícitamente en un amplio contexto contemporáneo político, económico, social y moral.” De acuerdo con el autor, es importante resaltar que la tecnología no es solo de utilidad, sino que trata sobre el servicio, la dignidad, el control y el poder que otorga a los servidores públicos.

De la misma forma como se reunieron al mando de Jennifer Pahlka, fundadora y directora ejecutiva de *Code For America*, Jerry Fishenden y un grupo amplio discutieron y debatieron el enfoque del gobierno sobre problemas relacionados con la tecnología, incluidos los datos, el diseño, la gobernanza, la arquitectura y las adquisiciones. Pero lo que también emergió fue algo de mayor importancia: el uso de la tecnología para alentar la participación ciudadana y mejorar la transparencia y la credibilidad.

Por otra parte, para el grupo de enfoque americano, lo importante es el uso de datos en tiempo real, no datos viejos o estimados. La directora ejecutiva de la organización ya mencionada hace énfasis en una acción que me parece necesaria resaltar: si un usuario abandona un formulario en línea en una pregunta particular, ese dato señala un problema con la pregunta, el servicio o la política pública. Es una señal que debe generar una mejora en el resultado. Volver lo intangible tangible, lo invisible visible.

Ambos casos de estudio, el norteamericano y el británico, hacen hincapié en las iteraciones. Iteración desde la intención hasta la implementación. Esto genera las condiciones para adaptarse constantemente y mejorar los resultados. Al diseñar políticas y regulaciones de bajo nivel en ciclos iterativos en todos los equipos, los legisladores pueden ver cómo sus mejores conjeturas operan en la realidad y pueden ajustarlas antes de que se finalicen las reglamentaciones. Para los participantes del Gobierno Orientado a la Entrega, se deben crear equipos multidisciplinarios con personal tecnológico, así como también personal creador de Políticas Públicas, sentados a la mesa, juntos, desde el inicio.

También organizarse correctamente para obtener resultados, en donde la tecnología no esté aislada desde el punto de vista funcional. Por ejemplo, un CIO⁸

⁸ *Chief Information Officer*, Director de Sistemas de Información; es una posición ejecutiva en los organismos mundiales que busca obtener el mejor rendimiento posible a través del uso de las Tecnologías de la Información.

tiene responsabilidades muy amplias, como dar la cara a los ciudadanos en lo que se refiere a servicios digitales; estar a cargo del software de *back office* (correo electrónico, nómina, contabilidad), de aplicaciones que manejan los procesos internos de las dependencias, además de la infraestructura tecnológica. Estos roles requieren de un liderazgo y los requerimientos de tales posiciones deben de corresponder a responsabilidades y objetivos claros, reportando a los más altos niveles de gobierno.

En lo tocante a los recursos humanos: es imperante reconocer y elevar el talento existente, aún cuando se requieran nuevas habilidades en el personal de la organización. Además, cambiar las viejas prácticas de contratación de capital humano. Se requieren clasificaciones laborales apropiadas y criterios de evaluación que a menudo no existen. Las tácticas referentes a los recursos materiales también deben cambiar en un Gobierno Orientado a la Entrega, deben adaptarse para encajar con la estrategia tecnológica y no al revés.

Cabe resaltar que las expectativas y estrategias de Gobierno Digital en Reino Unido, y considero en todo el mundo también, se han alejado cada vez más de las ambiciones políticas originales; las de lograr un Gobierno Abierto. Hoy día se toma al Gobierno Digital como aquél que digitaliza cientos de servicios gubernamentales aislados en un sitio web central. “Esto se debe a que lo digital siempre termina relegado a la codificación rígida de políticas aisladas, a límites burocráticos, al presupuesto, a los procesos y a los servicios del mundo de ayer, presentándose de manera fragmentada en una pantalla digital”, dice en autor Jerry Fishenden en *Fractura*.

En ambos casos estudiados, se puede ver que las instituciones con mayor efectividad y eficacia actualmente utilizan tecnología digital y datos (DDaT⁹) para reinventar su propósito, refinando continuamente el cómo logran sus objetivos. Se diseñan a sí mismos para el cambio, utilizando DDaT para transformar su capacidad de anticipación, preparación, respuesta y adaptación.

Este es el tipo de transformación estratégica que requieren los gobiernos. Y DDaT es esencial para hacer que suceda “creando, inventando, diseñando, introduciendo nuevos procesos, nuevas formas de pensar, nuevas formas de liderazgo y de administración que permitan abrazar nuevas ideas, nuevas tecnologías para ser explotadas e integradas, transformando nuestro sistema actual en un sistema innovador, adaptativo, sensible y proactivo de forma permanente”, se lee en *Fractura*.

Y aún hay más: “Los gobiernos raramente aplican la transformación digital a su máximo impacto, que es el darles a los políticos un acceso mejorado a los datos, a la información y a las perspectivas; incrementar la comunicación y la colaboración, permitiendo a los ciudadanos, a las empresas, a los empleados, a los políticos, a los legisladores, compartir ideas y trabajar juntos en el desarrollo de mejores políticas públicas; y para mejorar la transparencia y rendición de cuentas.” Se cree que la influencia de la transformación digital va en aumento, y le da forma a las políticas y geopolíticas, a las sociedades, a las economías y a la democracia en sí. Y, aun así, raramente se utiliza de forma efectiva como un activo estratégico y no operativo.

⁹ *Digital, Data and Technology* es una abreviatura usada en Reino Unido para referirse al área de tecnología, datos y transformación digital, principalmente en el gobierno y en el sector público.

De igual forma, en fechas recientes se han actualizado los principios del Gobierno Orientado a la Entrega, a fin de evolucionar y expandir la visión del gobierno al servicio del pueblo. Estos son:

1. Construir sistemas equitativos¹⁰;
2. Poner a la gente primero;
3. Empoderar a los servidores públicos para la acción¹¹;
4. Informar con evidencia¹²;
5. Mejorar continuamente.

V. Iniciativas de Gobierno Digital

En resumen, la transformación digital en el gobierno va más allá de los servicios en línea y de la optimización de las operaciones, y sirve para señalar el diálogo faltante entre los que hacen políticas públicas y los tecnólogos. El punto de énfasis es que se debe considerar a las reformas políticas y a la adopción digital tecnológica como dos caras de la misma moneda. Una sin la otra pierde el punto de que la disrupción digital está forzando a una revolución en cómo vemos al trabajo y a la vida; esto incluye el papel y la función de las instituciones. La necesidad de "aprender de forma más inteligente, actuar más rápido y adaptarse mejor" a las oportunidades y retos de la era digital. Lo cual conlleva a un rediseño de la organización del gobierno y su relación con los ciudadanos, de acuerdo con lo mencionado por el profesor Brown.

Se proponen quince iniciativas que forman un *kit de banderazo de salida* para un Gobierno Digital. Una mezcla de reformas organizacionales y el volver a enfocar el

¹⁰ Este concepto, en el contexto del GOE, se refiere a diseñar y desarrollar sistemas y servicios gubernamentales de forma tal que sean justos, inclusivos y accesibles para todos los ciudadanos; lo que implica reducir al mínimo las barreras que puedan existir para el acceso de los servicios gubernamentales.

¹¹ El concepto se refiere a facilitar y poner a disposición de los funcionarios las herramientas, capacitación y apoyo necesarios para poder tomar medidas efectivas y realizar cambios en sus roles y responsabilidades; dándoles autoridad y capacidad para encarar los desafíos que permita una administración pública ágil y orientada a resultados.

¹² Es la toma de decisiones y acciones de gobierno basadas en datos sólidos y evidencia verificable, evitando suposiciones u opiniones.

uso de la tecnología digital, para moverse del estancamiento digital actual a una democracia digital que requiere una combinación de mejoras a través de todas las áreas de gobierno. Esta es la hoja de ruta para que el gobierno "redescubra su ambición original de colocar lo digital, los datos y la tecnología en el corazón del proceso de políticas públicas". He aquí dichas iniciativas:

1. Hacer a la transformación digital una responsabilidad de gabinete;
2. Implementar un mandato de Gobierno Abierto;
3. Mejorar las capacidades;
4. Integrar equipos de políticas públicas con los equipos digitales;
5. Crear un Centro de Futuros Estratégicos;
6. Implementar una Identidad centrada en el ciudadano, basadas en credenciales;
7. Implementar una Ley de Datos Ciudadanos;
8. Eliminar y reducir las transacciones en línea de la era del papel;
9. Moverse de los sistemas de jalar a los sistemas de empujar¹³;
10. Implementar la *Democracia por Diseño*¹⁴;
11. Fusionar la entrada y la salida del dinero;
12. Permitir que entre la luz solar¹⁵;
13. Regular las tecnologías biométricas;
14. Ayudar a los usuarios a validar la autenticidad del contenido en línea;
15. Asegurar la consistencia legal, agilizar la presentación de informes.

¹³ En el enfoque de gestión de operaciones *pull* (o de jalar), se elaboran productos en respuesta a la demanda, y en el enfoque *push* (o empujar), se elaboran anticipándose a dicha demanda.

¹⁴ Involucra que de manera intencional se organice y estructure el sistema democrático y sus procesos para que promuevan igualdad, participación, transparencia e inclusividad.

¹⁵ Se refiere a promover la transparencia haciendo que la información sea accesible al público.

VI. Mapa de Wardley

Durante la elaboración de este trabajo de investigación, me encontré con una metodología desarrollada por Simon Wardley, quien es un investigador británico. La metodología se utiliza, entre otras cosas, para poder mapear la cadena de valor en tecnologías de la información. Se puede resumir en cuatro actividades sustantivas.

Actividad	Descripción
Elabora un Modelo de la Situación	Un mapa de Wardley revela cómo pensamos que las capacidades se ajustan para satisfacer las necesidades reales del mercado
Ve con el Flujo del Mercado	El cambio no es tan aleatorio como podríamos pensar. Sólo necesitamos fijarnos en los patrones ocultos
Abraza el Sentido Común	Las organizaciones también necesitan hábitos saludables. Las buenas prácticas pueden hacer una gran diferencia
Explora los Juegos de Estrategia	Los movimientos básicos del mercado se pueden unir para formar estrategias únicas y específicas del contexto.

Dicha metodología, está basada en el *Arte de la Guerra*, de Sun Tzu. En el libro, se describen cinco factores que son clave en la competencia entre dos oponentes. Estos factores son: propósito, terreno, clima, doctrina y liderazgo. El propósito es tu moral imperativa, es el alcance de lo que estás haciendo y por qué lo estás haciendo. Es la razón por la que otros te siguen.

El terreno es una descripción del ambiente en el que estás compitiendo. Incluye la posición de las tropas, las características del terreno y los obstáculos encontrados en él. En cuanto al clima, éste describe las fuerzas que actúan sobre el ambiente.

Son los patrones de las temporadas y las reglas del juego. Impactan en el terreno y aunque no se pueden escoger, puedes descubrirlas. Incluyen las acciones de los competidores.

La doctrina es el entrenamiento de las fuerzas, las formas estándar de operar y las técnicas que casi siempre aplicas. Son los principios universales, el conjunto de creencias que parecen trabajar independientemente del terreno. Y el liderazgo, que trata de la estrategia que eliges considerando tu propósito, el terreno, el clima y tus capacidades.

Simon Wardley explica paso a paso cómo se fue animando a crear una metodología a partir de “tener la sensación” de que su compañía, que estaba dedicada a dar servicio de fotografías en línea (en 2004 era un negocio muy innovador) iba directo a la bancarrota, a pesar de que en ese momento era muy exitosa. Necesitaba dejar de “creer”, para pasar a “saber”. Empezó a leer varios libros y artículos sobre estrategia, hasta encontrarse con el ya mencionado libro de Sun Tzu. Para explicar paso a paso esta metodología, se coloca en la época de la Grecia clásica, cuando Grecia peleaba con el Imperio Persa por la hegemonía de la región. En la siguiente narración, el autor se pone en el lugar de Temístocles, quien está luchando contra Xerxes en el Paso de las Termópilas.

Antes de continuar, es necesario tocar un punto muy relevante desde mi punto de vista: el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). Las fortalezas y las debilidades están relacionadas con cuestiones internas. En cambio, las oportunidades y amenazas son más bien externas. ¿Cuántas veces hemos elaborado un análisis FODA? Decenas, tal vez cientos o miles de veces. A fin de ser breve, solo diré que el autor considera que este análisis no sirve. Pone como ejemplo el mapa de la batalla de las Termópilas y un diagrama FODA para la misma batalla.



Figura 1. Comparativo del mapa de Grecia durante la batalla de las Termópilas y el análisis FODA de la misma batalla.

Análisis FODA	
Fortalezas	Un ejército espartano muy bien entrenado. Un alto nivel de motivación para no convertirse en un esclavo persa.
Debilidades	El resto de los griegos no están bien entrenados. Los éforos podrían frenar la aparición de los espartanos.
Oportunidades	Deshacerse de los persas. Deshacerse de los espartanos. Convertirse en una leyenda.
Amenazas	Los persas se deshacen de nosotros.

Simón nos pregunta si no sería más efectivo para el combate construir una estrategia con base en el entendimiento del terreno que utilizar un diagrama FODA. ¿Qué será más útil para determinar dónde defenderse contra las hordas del ejército de Xerxes? ¿Qué ayudaría más a comunicar la estrategia, ¿el mapa de las Termópilas o el análisis FODA? ¿Hay forma de explotar el terreno a través del

FODA? Entré en pánico, de la misma forma que imagino a Simón pensando en su empresa en el 2004.

¿Cuál es la ventaja del mapa sobre el análisis FODA? Que es visual. Desde hace miles de años, la humanidad ha encontrado muy útiles los mapas. Se aprende del contexto y de la cantidad de piezas que hay dentro de un mapa o de un esquema, como sucede en un juego de ajedrez.

Incluso los diagramas de procesos de negocios, conocidos como BPMN¹⁶, que nos permiten diseñar, ejecutar, analizar y mejorar cada proceso de negocio de una organización, y que sí son visuales, carecen de una cuestión importante que es el mostrar una forma de movimiento; en otras palabras, cómo pueden cambiar las cosas.

Nos recuerda Simón que del libro de Sun Tzu obtuvimos cinco factores, sin embargo, ¿importa el orden? ¿Es más importante el clima que el terreno? El proceso de la estrategia no es un proceso lineal sino un ciclo iterativo. Segundo, es imperativo actuar para aprender. Por último, el propósito no es fijo, cambia a medida que el terreno cambia y a medida que se actúa, debido a que todo es transitorio.

Después de cierto tiempo, el autor generó un mapa que es visual, específico al contexto y con la línea del negocio conteniendo los componentes que son influencia en un momento en el tiempo. El mapa cuenta con un ancla que es el usuario y sus necesidades. La posición de los componentes en el mapa se muestra relativos al usuario en la cadena de valor, que está representado por el eje y; y representan la visibilidad de dicho valor para el usuario. En cuanto al eje x, el mapa muestra una etapa de evolución. Las etapas son:

¹⁶ *Business Process Model and Notation* es un estándar utilizado para visualizar y gestionar los procesos de negocios, que proporciona un conjunto de símbolos para representar gráficamente procesos; los elementos gráficos nos describen actividades, decisiones, tareas, flujos de información, entre otros aspectos del proceso.

1. Génesis. Representa lo único, lo raro, lo incierto, el cambio constante y lo recién descubierto. El foco está en explorar.
2. Traje a la medida. Representa lo poco común y sobre lo cual seguimos aprendiendo. Está hecho a la medida para un ambiente específico. Cambia frecuentemente. Es una habilidad artesanal. No vas a ver dos iguales. El foco está en aprender nuestro oficio.
3. Producto (incluye renta). Representa lo ya más normal, lo que se manufactura a través de un proceso repetible, más definido, mejor entendido. El cambio es más lento. A menudo ves muchos del mismo producto. El foco está en refinar y mejorar.
4. Mercancía (incluye la utilidad). Representa operaciones a escala y en grandes volúmenes de producción, altamente estandarizados, definidos, fijos, sin diferencias, repetición y más repetición. El foco está en eliminar la desviación, en la industrialización, en la eficiencia operativa.

El movimiento del eje x va de izquierda a derecha. En otras palabras, el mapa no es estático sino fluido y a medida que los componentes evolucionan se vuelven mercancía.

Estos son los componentes más importantes del mapa de Wardley, y como menciona el autor, lo mejor es poner manos a la obra, y poco a poco se gana experiencia en la elaboración de los mapas.

VII. Mapa de Wardley para los procesos digitales en la Administración Pública

Tomando como base la Transformación de la Administración Pública en la Era digital, generé el siguiente Mapa utilizando la herramienta digital *miro*. El propósito fue: “Hacer un cambio organizacional revolucionario en la Administración Pública para ajustarla a la era digital”. El ámbito: Procesos, Organización, Normativa y Tecnológica, que son los cuatro ámbitos integrados en los procesos digitales

establecidos por el gobierno federal y homologados por los gobiernos estatales y municipales mediante la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Tabasco y sus municipios.

Los usuarios: servidores públicos, tecnólogos, ciudadanos, empresas, población, políticos y creadores de políticas. Sus necesidades son diversas, definidas con base en cada uno de los usuarios; como ejemplo, los servidores populares, necesitan un cambio de mentalidad, y los tecnólogos, agrandar el enfoque. Al final podemos ver la cadena de valor, así como la evolución del mapa con respecto a dicha cadena.

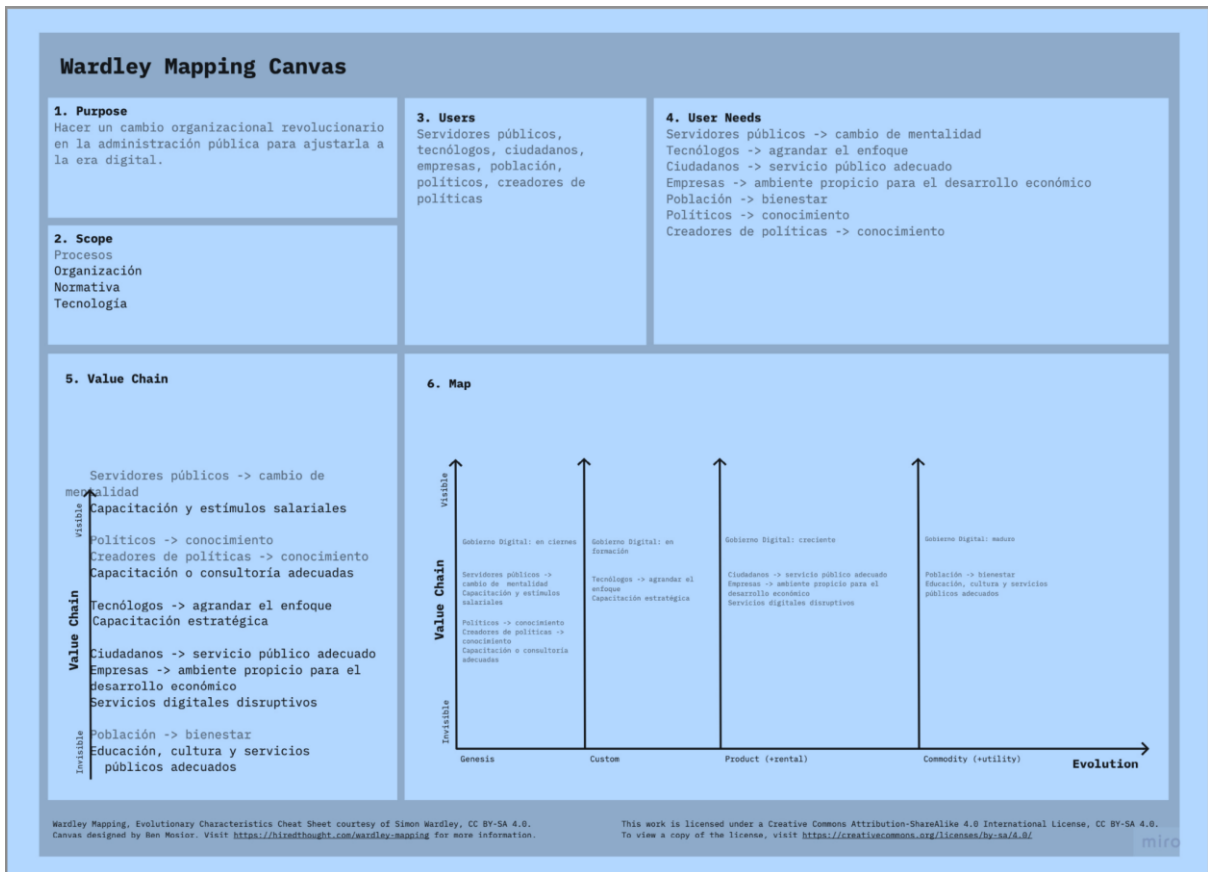


Figura 2. Mapa de Wardley para la transformación digital en la Administración Pública. Elaboración propia.

VIII. Indicadores para la Transformación Digital

Por último, y muy importante. Todas las implementaciones deben ser medidas. Existen varias organizaciones que se dedican a tal efecto, como el caso de Deloitte. En México, por ejemplo, contamos con el Centro México Digital que genera un

documento llamado Índice de Desarrollo Digital Estatal, que está basado en tres pilares: Infraestructura; Digitalización de las personas y la sociedad; e Innovación y adopción tecnológica en las empresas.

Para Deloitte, por otra parte, es importante acelerar el futuro del gobierno. La escala del cambio de los servicios gubernamentales, sus niveles sin sustento de presupuestos y las presiones a la fuerza laboral sugieren un sistema que necesita reformas osadas y no ajustes incrementales. Los tres aceleradores que podrían ayudar a potencializar al sector hacia su propia visión del futuro son:

1. El gobierno necesita pensar post-digital;
2. La confianza necesita ser priorizada y reconstruida con un propósito;
3. Los retos de hoy requieren ser optimizados para la entrega y los resultados.

Y pensando que los indicadores y mediciones son importantes, y cómo estos están relacionados con la educación y el cambio de mentalidad, quiero compartir varias citas tecnológicas recogidas en su mayoría por el ya citado Tim O'Reilly.

1. Paul R. Cohen: "La oportunidad de la Inteligencia Artificial es ayudar a los humanos a modelar y manejar sistemas de interacción complejos"
2. Carla Gomes: "La Sostenibilidad Computacional es un nuevo campo de estudio interdisciplinario, que tiene como objetivo estudiar y proveer soluciones a problemas computacionales para balancear necesidades ambientales, económicas y sociales para un futuro sostenible"
3. Bill Gates: "Una plataforma es cuando el valor económico de todos los usuarios excede el valor de la compañía que la crea. Entonces es una plataforma".

Conclusiones

La transformación (o revolución) de la Administración Pública en la Era Digital, solo se materializará cuando los gobiernos adopten prácticas y culturas digitales: los ciudadanos participen en la co-creación y el co-diseño de políticas y en los procesos de la Administración Pública; se cuente con una retroalimentación continua y con datos para informar y actualizar la formulación de políticas; la rápida experimentación para aprender y adaptarse con mayor celeridad; el diseño organizacional mejorado; sistemas intergubernamentales eficientes, ágiles y escalables.

Siempre me ha sorprendido lo poco que se aplica esta mentalidad a la formulación de políticas públicas. Esa lejanía del pueblo y sus legisladores resulta en políticas fundamentalmente inadecuadas para abordar los desafíos que se enfrentan. A la elaboración de políticas públicas le falta uno de los mayores beneficios de la era digital: la oportunidad de enraizarse en un ciclo iterativo de aprendizaje objetivo y refinamiento.

Al trabajar más cercanos a los ciudadanos, los legisladores y creadores de políticas públicas pueden romper los límites institucionales del pasado y permitir que las causas subyacentes de los problemas de estas políticas sean mejor entendidas y atacadas. Al adoptar formas colaborativas y de redes se crearán modelos más efectivos de gobernanza democrática que se aleje de los debates dogmáticos de antaño, donde la participación, el poder, los recursos y las decisiones operan a un nivel más relevante, más apropiado, y con rendición de cuentas.

Mientras que los gobiernos han estado preocupados con sus esfuerzos repetidos para moverse en línea, en todos lados hemos visto emerger organismos realmente digitales. La tecnología moderna es típicamente el habilitador del cambio, pero el ser digital no está principalmente relacionado con la tecnología: sus comportamientos, acciones y cultura debe también adaptarse al mundo digital.

Así que, por ejemplo, las organizaciones digitales exitosas generalmente tienen modelos operativos clusterizados alrededor de la velocidad y la adaptabilidad, ejemplificados por máximas tales como “muéstrame, no me digas” y “hecho es mejor que perfecto”. La cultura que permite a las organizaciones trabajar bien de esta forma a menudo contrasta grandemente con la mejor práctica aceptada. Así que la transformación digital en realidad requiere organizaciones de rediseño y reingeniería en cada nivel - la gente, los procesos, la tecnología y la gobernanza.

De cualquier forma, ¿cómo se reinventan exitosamente las organizaciones del sector público, y aseguran que su inversión en la transformación digital entrega los resultados esperados en términos de mejora del servicio? A casi dos décadas de iniciativas de gobierno en línea, e-gobierno y gobierno transformacional se ha prometido tanto, se ha gastado tanto, y no se ha entregado casi nada en términos de significancia, de beneficios sostenibles. Un análisis sugiere que se ha gastado tres trillones de dólares durante la primera década del siglo XXI en sistemas de información gubernamentales, y aún así el 60 a 80 por ciento de los proyectos han fallado de alguna forma, resultando en un gasto masivo de recursos financieros, humanos y políticos, y la inhabilidad de entregar beneficios potenciales. Necesitamos desarrollar y mejorar el entendimiento y el consenso de lo que significa el sector público en este siglo digital.

La idea es proveer una visión del futuro de servicios públicos en el mundo digital (revelando la estrecha relación entre la mejora organizacional y la cultura digital), así como el mapeo del marco de referencia por el cual los servicios públicos necesitan ser reformados y modernizados para jugar su papel en el que están en todo su derecho, que además es esencial, para la economía digital a escala local, nacional e internacional.

La tecnología se ha vuelto barata, fácil de usar, consumible como un servicio, siempre encendida, móvil, abierta, que interactúa de forma transparente con todo lo

demás la mayor parte del tiempo. Plataformas móviles como IOS de Apple y Android de Google han estimulado a ecosistemas completos de organizaciones a construir productos y servicios, atraídos por el volumen de demanda que generan. Tales plataformas pueden habilitar cantidades impresionantes de innovación, de inversión, de competencia.

Por último, es necesario modificar la estrategia de Gobierno Digital, lo cual será importante hacerlo con nuevas herramientas que permitan de manera visual generar y comunicar los factores involucrados en dichas estrategias, pero que además se muevan a través del tiempo. Para ello hemos hallado un nuevo mapa del tesoro, conocido como mapa Wardley.

Bibliografía

Brown A., Fishenden J. & Thompson M. (2014). *Digitizing Government: Understanding and Implementing New Digital Business Models (Business in the Digital Economy)*. UK: Palgrave Macmillan

Centro México Digital. Referente para la Digitalización en México. [online] Disponible en: <https://centromexico.digital/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Code for America. Delivery-Driven Government. Principles and Practices for Government in the Digital Age. [online] Disponible en: <http://s3-us-west-1.amazonaws.com/codeforamerica-cms1/documents/Delivery-Driven-Government.pdf> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Code for America. Renewed Principles of Delivery-Driven Government. [online] Disponible en: <https://codeforamerica.org/news/renewed-principles-of-delivery-driven-government/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Codecademy. Aprende a codificar. [online] Disponible en: <https://www.codecademy.com/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Coursera | Aprender sin límites. [online] Disponible en: <https://www.coursera.org/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Criterios de digitalización de trámites y servicios digitales. Gobierno de México. [online] Disponible en: <https://www.gob.mx/wikiguias/articulos/criterios-de-digitalizacion-de-tramites-y-servicios-digitales?state=published> [Recuperado en abril 16, 2023].

Deloitte. The State of the State report 2002/23. From the pandemic to a cost of living crisis. [online] Disponible en: <https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/public-sector/articles/the-state-of-the-state.html> [Recuperado en abril 16, 2023].

Digital Infra. Top 10 Cloud Service Providers Globally in 2023. [online] Disponible en: <https://dgtlinfra.com/top-10-cloud-service-providers-2022/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Digital Leaders. The fractured nature of digital government. [online] Disponible en: <https://digileaders.medium.com/the-fractured-nature-of-digital-government-51cab18bc87c> [Recuperado en abril 14, 2023].

Educational Technology Services | Blackboard Now Part of Anthology. [online] Disponible en: <https://www.blackboard.com/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

edX | Cursos online gratis de Harvard, MIT y más. [online] Disponible en: <https://www.edx.org/es> [Recuperado en mayo 12, 2023].

El Financiero. De Apple a Louis Vuitton: Estas son las 10 empresas más valiosas del mundo. [online] Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/2023/04/24/10-empresas-mas-valiosas-del-mundo-de-apple-a-tesla-y-louis-vuitton/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Fishenden, Jerry (2023). *Fracture. The collision between technology and democracy—and how we fix it.* UK: Independently published.

Google for Education | Herramientas y recursos para la administración del aula. [online] Disponible en: <https://edu.google.com/workspace-for-education/classroom/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

INEGI. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021. [online] Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2021/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Knewton - Achievement Within Reach. [online] Disponible en: <https://www.knewton.com/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Learn Wardley Mapping. Strategy for the Self-Taught. [online] Disponible en: <https://learnwardleymapping.com/> [Recuperado en abril 14, 2023].

Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Tabasco y sus municipios. Gobierno de Tabasco. [online] Disponible en: [https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/sdettabasco/Ley%20de%20M%20R%20para%20Edo%20Tab%20y%20Municipios-2019%20Completa_compressed%20\(1\)_0.pdf](https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/sdettabasco/Ley%20de%20M%20R%20para%20Edo%20Tab%20y%20Municipios-2019%20Completa_compressed%20(1)_0.pdf) [Recuperado en abril 14, 2023].

miro | The Visual Collaboration Platform for Every Team. [online] Disponible en: <https://miro.com/> [Recuperado en abril 14, 2023].

OpenAI. GPT-3.5. [online] Disponible en: <https://www.openai.com/gpt-3-5/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Platzi: Plataforma de aprendizaje profesional. [online] Disponible en: <https://platzi.com/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Red Hat. Diferencias entre IaaS, PaaS y SaaS. Disponible en: <https://www.redhat.com/es/topics/cloud-computing/iaas-vs-paas-vs-saas> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Smart Sparrow | Inspiring the next wave in digital learning. Disponible en: <https://www.smartsparrow.com/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Tim O'Reilly. Various Things I've Written. Disponible en: <https://www.oreilly.com/tim/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Tofler, Alvin (2022). *Future Shock*. USA: Ballantine Books Inc.

Tzu, Sun (2017). *El Arte de la Guerra*. España: Editorial Librero.

Una plataforma para conectar I zoom. Disponible en: <https://zoom.us/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Video Conferencias, Reuniones y Llamadas | Microsoft Teams. Disponible en: <https://www.microsoft.com/en-us/microsoft-teams/group-chat-software> [Recuperado en mayo 12, 2023].

WhatsApp. Disponible en: <https://www.whatsapp.com/> [Recuperado en mayo 12, 2023].

Anexos. Índice de Tablas y Figuras.

Tabla 1. Ranking de las empresas más valiosas del mundo en 2023.

Figura 1. Comparativo del mapa de Grecia durante la batalla de las Termópilas y el análisis FODA de la misma batalla.

Figura 2. Mapa de Wardley para la transformación digital en la Administración Pública. Elaboración propia.

Administración, Política Pública e Inteligencia Artificial: La Inclusión de la Inteligencia Artificial en el Desarrollo de Políticas Públicas

10 de noviembre, 2023.

Germán del Ángel May Dionicio. *

Resumen: Este proyecto de investigación analiza la inclusión de la inteligencia artificial en el desarrollo de las políticas públicas. En el primero de ellos se revisa el marco conceptual básico que describe algunos conceptos importantes de la administración, la política pública y la inteligencia artificial. El segundo capítulo profundiza en las fases del ciclo tradicional de la política pública y a su vez, sobre el ciclo de la política pública en interacción con la inteligencia artificial. En el tercer capítulo se describe un caso en el que, bajo polémica, se presentó a una IA como líder de un partido político. Finalmente, en el mismo capítulo, se abordan necesarias consideraciones éticas para la regulación e inclusión de la inteligencia artificial.

Palabras clave: administración, política pública, inteligencia artificial, regulación, inclusión, ciclo, sistema, soporte, decisiones, datos

Abstract: This research project analyzes the inclusion of artificial intelligence in the development of public policies. In the first one, the basic conceptual framework that describes some important concepts of administration, public policy and artificial intelligence is reviewed. The second chapter delves into the phases of the traditional cycle of public policy and, in turn, about the cycle of public policy in interaction with artificial intelligence. The third chapter describes a case in which, under controversy, an AI was presented as the leader of a political party. Finally, in the same chapter, necessary ethical considerations for the regulation and inclusion of artificial intelligence are addressed.

Keywords: administration, public policy, artificial intelligence, regulation, inclusion, cycle, system, support, decisions, data.

INTRODUCCIÓN

La vida cotidiana comenzó a transformarse desde que surgió la primera herramienta primitiva, en ese punto de la historia se marcó el hito que tendría como consecuencias, mayores procesos de inclusión tecnológica a lo largo de la cronología humana.

En el mundo actual, estamos siendo testigos de una renovación de las estructuras institucionales, de los Estados y de los campos disciplinarios en todo sentido. Esto debido a la creciente digitalización, dada por el surgimiento de diferentes tipos de tecnologías que han hecho de la vida humana más llevadera. Desde la explosión del internet y los dispositivos móviles, hasta las redes sociales y el comercio electrónico, las innovaciones tecnológicas cambiaron radicalmente nuestra sociedad.

En ese contexto, podríamos argumentar que la administración no ha sido excluyente de estos cambios. Los gobiernos han reconocido la necesidad de adaptarse y aprovechar las ventajas que ofrece la tecnología para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos. Sin embargo, a medida que seguimos avanzando hacia una era impulsada por la tecnología y el desarrollo inherente de la inteligencia artificial (IA), surgen preguntas en el debate sobre cómo abordar su inclusión y utilización de forma ética y responsable.

El problema radica en comprender como la IA transforma la operatividad, en este caso, de las políticas públicas. ¿Cómo la IA transformaría el modo en que se desarrollan las políticas? Y ¿Por qué hay la necesidad emergente de regularla? Porque si bien, la IA presenta oportunidades prometedoras para mejorar la eficiencia y la toma de decisiones informadas, también plantea preocupaciones éticas.

Con base en lo anterior, se lleva a cabo la utilización del método hipotético deductivo y mediante el análisis cualitativo comparado, se hicieron revisiones de la literatura

existente. Se trabajó en la hipótesis de que la inclusión de la IA en el campo de las políticas públicas conlleva beneficios para la agilización del desarrollo de las políticas, pero esto conlleva la toma en cuenta de un marco regulatorio para su uso responsable.

En ese sentido, la pregunta general de investigación es ¿Cuál es el camino que debe seguirse para la inclusión de la IA y que consideraciones deben tomarse en cuenta? Por lo que, en consecuencia, el objetivo general de esta investigación sería analizar la inclusión de la IA en el campo de la política pública, así como los desafíos que plantea su uso en la formulación y aplicación.

Es así como este trabajo divide su análisis en tres capítulos abarcados de lo general a lo particular:

1. En el primero, se revisa el marco conceptual básico que describe algunos conceptos importantes como la administración, la política pública y la inteligencia artificial.
2. El segundo capítulo profundiza en las fases del ciclo tradicional de la política pública y a su vez, sobre el ciclo de la política pública asistida por un sistema de inteligencia artificial.
3. En el tercer y último capítulo, se describe un caso en el que, bajo polémica, se presentó a una IA como líder y candidato de un partido político. Por último, se toman consideraciones éticas para la regulación e inclusión de la inteligencia artificial.

Finalmente se hace la sugerencia para ampliar el estudio de la inteligencia artificial dentro del campo de las políticas públicas en el estado de Tabasco con la finalidad no solo de seguir ampliando el campo, sino de tomar conciencia colectiva sobre el avance de los nuevos tiempos.

I. Administración, Política Pública e Inteligencia Artificial

A. La Administración pública, la Administración privada y la ¿Administración líquida?

En primer lugar, importa hacer mención del concepto de la administración pública por su estrecha relación con las políticas públicas (PP). Pues a mi juicio, antes de hablar de política pública en el contexto de la inteligencia artificial (IA) y su inclusión en el desarrollo de las PP, hay que hablar sobre administración.

A diferencia de los modelos tradicionales de administración pública como los mencionados por Trigueros (2015) y de los modelos como el gobierno abierto y gobierno electrónico que fueron originalmente desarrollados en Norteamérica y Europa, existe un planteamiento inicial que implica un modelo avanzado de administración pública que incluye IA. (mayo, 2022) A este modelo se le denomina *administración líquida*.

Sin embargo, la administración líquida no ha sido estudiada exhaustivamente en el contexto propio de la administración pública. Solo un trabajo habla de ello y fue realizado por Campos (2019) en donde brevemente nos la explica en base del concepto de *modernidad líquida* acuñada por Bauman (2022) en su obra titulada de misma forma, de la que posiblemente se inspiró.

Entonces ¿Qué es la administración pública? Y ¿La administración líquida? Convendría también definir a la administración de empresas para las necesidades de esta investigación. En ese sentido, haciendo una deconstrucción de los términos, la *administración* por sí sola, se refiere a actividades cooperativas dirigidas a conseguir objetivos comunes. (De la Paz, 2017) Es en tanto, una técnica de planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos humanos, financieros y materiales. (p, 18)

Esta técnica es aplicada por cualquier tipo de organización, sea pública o privada, pero tienen diferencias fundamentales en sus ámbitos. A continuación, se muestra un cuadro comparativo de ambos tipos de administración:

Tabla 1. Comparatividad de los tipos de administración

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS
Objetivo ambiguo y difícil de medir: bienestar social, atender las necesidades de la población.	Objetivo preciso y fácil de medir: ganancia económica.
Toma de decisiones en plural: diversos grupos e individuos participan en el proceso de toma de decisiones (por ejemplo, poderes ejecutivo y legislativo, partidos políticos, OSC), lo cual la hace más lenta y complicada.	Toma de decisiones directa (individuos o pequeños grupos) y rápida.
Multifuncional: tienen que lidiar con consideraciones diversas y parcialmente conflictivas (económicas, políticas, jurídicas, técnicas imparcialidad, equidad, transparencia). Son tan importantes los resultados como la forma en que se consiguieron.	Orientada fundamentalmente a lograr eficiencia y maximizar el beneficio económico (todo se subordina a ello).
Funciona principalmente con recursos obtenidos de los impuestos, por lo tanto, todos los ciudadanos tienen derecho a saber cómo se gasta el dinero, y los administradores públicos	Funcionan con recursos propios y su operación interna es, en gran medida, asunto privado (dueños, accionistas, administradores).

tienen la obligación de justificar y explicar sus decisiones.	
Las organizaciones públicas actúan en nombre de autoridades elegidas políticamente (voto popular) y son gobernadas por un conjunto de leyes y reglas escritas.	Actúan en nombre de grupos e intereses privados: individuales o de grupos particulares.
Solo puede hacer lo que la ley le mandata (es una función de gobierno, por lo tanto, atañe al derecho público).	Pueden hacer todo lo que no prohíbe la ley.

Fuente: De la paz, 2017.

Por otra parte, la administración líquida no es un tipo de administración como la administración pública o privada, sino que es una forma organizacional que indica que una organización o estructura tiene características de solidez, estabilidad y durabilidad. Está estrechamente relacionada con el concepto de la innovación frente al crecimiento de la inclusión de múltiples tecnologías disruptivas en la administración pública, pero sin tener –aún– un marco legal que las regularice.

Por lo tanto, esta administración líquida sería una forma de innovación real que busca como resultado la transformación de una administración pública que no está siendo capaz de adaptarse a los cambios del mismo modo en que lo ha hecho la administración privada, de forma regulada y responsable. Si comparamos el avance que tiene el sector privado con respecto al sector público, nos encontraríamos con innovaciones y regulaciones que no han sido tomados en cuenta por el Estado en pro de la transformación de su propio sector a nivel de una regulación legal, como dice Campos (2019):

...ante una sociedad flexible y adaptativa en sus necesidades, que evoluciona al ritmo que demandan los propios ciudadanos y un sector privado a un ritmo todavía mayor, se echa en falta una administración líquida, con capacidad para

asumir los nuevos retos sociales y tecnológicos, para prever una organización que vaya acompañada a las necesidades de la que ya se ha confirmado como la cuarta revolución industrial. (p, 75)

Y sí bien, es cierto que en el sector público se han hecho implementaciones tecnológicas en su ambiente, esto no significa que el sector público se haya sumado a esa visión adaptativa con la que cuenta el sector privado. El desafío de introducir la innovación en el sector público surge debido a la carencia de incentivos económicos que sí se encuentran en el ámbito privado. En pocas palabras, esto significa que en el sector público no se otorga el suficiente estímulo ni apoyo interno para impulsar su propia innovación, lo que dificulta su desarrollo y aplicación en comparación con el sector privado. (Campos, 2019, p. 78-79)

B. La política pública y la constitución de los problemas públicos

La política pública es un concepto fundamentalmente complejo que se origina al interior de la ciencia política, y que no solo involucra la participación del Estado como el actor principal que busca hacer frente a los problemas de su sociedad. Este conlleva un proceso complejo que involucra a múltiples actores que buscan alcanzar objetivos concretos en áreas como la economía, la educación, la salud, el medio ambiente, la seguridad, entre otros. Sin embargo, para hablar de política pública, es necesario tener una noción base sobre su origen y definición. Una vez dominado lo anterior, podrá entenderse su finalidad y el incentivo particular que emana de ella.

1. Definición, origen y campo de estudio de la política pública

La política pública como la conocemos hoy en día se refiere a las acciones y decisiones tomadas por el gobierno o una organización pública para abordar un problema público con el fin de lograr objetivos específicos en beneficio de la sociedad en su conjunto. Esto implica el diseño, implementación y evaluación de programas y políticas que afectan diferentes aspectos de la vida pública como la salud o la educación. (Javier Wilson, 2018)

Este campo involucra una amplia gama de actores, incluyendo a los principales responsables de su formulación que son los directores de proyectos y expertos técnicos, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la sociedad civil y los ciudadanos en general. (Idem, 2018, p, 32) Su objetivo es mejorar la calidad de vida de la población y promover el bienestar común, al mismo tiempo que satisfacen las necesidades y expectativas de los diferentes grupos de interés. Algunas de las definiciones del concepto son las mostradas en la siguiente tabla junto a sus principales exponentes:

Tabla 2. Algunas definiciones de política pública

AUTOR	DEFINICIÓN
Tomas Dye	La política pública es la cosa que el gobierno decide hacer o no hacer. (1992)
Guy Peters	Es la suma de las actividades de gobierno que actúan a través de sus agendas. (1999)
William Jiménez	Las políticas se entienden como la orientación general. (2007)
Raúl Velásquez	Conjunto de decisión que parte de acuerdos entre las autoridades. (2006)
Pierre Müller e Yves Surel	Dispositivos político-administrativos coordinados en principios de objetivos específicos. (1998)

Fuente: Benítez y Ramírez Chaparro, 2008.

Las políticas públicas pueden ser desarrolladas a nivel local, regional, nacional e internacional, y pueden ser implementadas mediante una variedad de herramientas y mecanismos entre diferentes sectores y partes interesadas. Sin embargo, esto no siempre fue así, su origen como campo de estudio se remonta a la década de los años 50 al interior de la ciencia política, misma que surge de la necesidad

emergente por estudiar la política en general y crear conciencia colectiva para evitar los errores cometidos a principios del siglo XX.

Es de cultura general saber que en nuestra historia han acontecido dos guerras mundiales: la primera guerra mundial que aconteció entre el 28 de julio de 1914 y el 11 de noviembre de 1918; y la segunda guerra que aconteció entre el 1 de septiembre de 1939 y el 2 de septiembre de 1945. No hay una cifra exacta de los muertos que ocasionó la primera guerra, pero se estima que murieron alrededor de 10 millones de personas. (Sadurní, 2023) Por otra parte, la segunda guerra mundial estima la muerte de 100 millones de personas en todo el mundo. (Idem, 2023).

En consecuencia, después de la segunda guerra mundial comenzó la expansión de la ciencia política como campo de estudio, convirtiéndose en un área de interés central para el mundo académico, político y ciudadano. En un contexto de creciente globalización y complejidad política, la ciencia política comenzó a abarcar una variedad de temas y enfoques, desde la política comparada y la teoría de la democracia hasta la política internacional y la formulación de políticas públicas. Este último campo iniciaría su desarrollo como una disciplina en sí misma con la finalidad de formar un campo diferente que se enfocara plenamente al desarrollo de políticas que mejoren la administración y las acciones de gobierno en pro del Estado y de la sociedad.

Es importante mencionar los datos anteriores, ya que los orígenes del campo de la política pública como la conocemos hoy en día tienen sus antecedentes entorno al trabajo pionero de Harold Lasswell (1902-1978) un destacado politólogo estadounidense que, desde la aplicación de sus conocimientos como profesor en ciencia política, hizo una diferenciación del campo de la política científica dando surgimiento a la llamada “ciencia de las políticas”. (Valencia y Álvarez, 2008)

Las iniciativas del autor buscaban hacer más eficientes los procesos administrativos y la acción gubernamental del Estado entorno a esta nueva disciplina. Esto no solo

sería un campo en el que los investigadores posteriores producirían un nuevo conocimiento, sino que sería el campo que abordaría el estudio de los problemas sociales desde la configuración práctica de las políticas dirigidas a enfrentar los problemas públicos haciendo uso del conocimiento científico. (Idem, 2008, p. 3)

Para explicar mejor este juego de palabras, debemos entender que, cuando nos referimos a la política como ciencia, este es por naturaleza un campo que estudia la teoría y la práctica de la política en su esencia pura. La ciencia política estudia la complejidad de los procesos políticos, de los sistemas de gobierno, los sistemas políticos, los sistemas de partidos y los sistemas electorales, entre otras. Diferente a esto, la ciencia propuesta por Harold Laswell se convertiría en un subcampo tributario de la ciencia política que profundizaría en la formación y ejecución de las políticas.

Tabla. 3 Comparatividad entre ciencia política y ciencia de las políticas

CIENCIA POLÍTICA	CIENCIA DE LAS POLÍTICAS
La ciencia política se enfoca en el estudio teórico de los fenómenos prácticos de la política, tales como el poder, el estado, la democracia, los partidos políticos a nivel nacional e internacional, y en entender las dinámicas y conflictos que surgen en torno al ejercicio del poder y la toma de decisiones políticas.	El concepto propuesto en la segunda mitad del siglo XX se enfoca en el análisis empírico de las políticas públicas y en cómo estas se implementan, se evalúan y se mejoran en la práctica. Esta ciencia se enfoca en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y en la comprensión de cómo los diferentes actores y contextos influyen en la formulación y ejecución de las políticas.

Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar que la motivación por desarrollar un campo de estudio que se dedicara de manera exclusiva a la política pública no fue bien recibida en el momento de su presentación. Esto fue explicado por Martin Landau (1996) quién

menciona que la razón del fracaso fue su enfoque pragmático de considerar como verdad técnica una política en su aplicabilidad. Dicho en otras palabras, una política se considera verdadera si se puede aplicar de manera efectiva para lograr las metas deseadas y transformar la realidad problemática. Por lo tanto, la correspondencia entre las metas y la implementación es crucial para determinar la veracidad técnica de una política. Martin Landau sostuvo que centrarse en problemas al estructurar un campo especializado en políticas, puede llevar a la anarquía sistemática por no ser un campo reducible a un solo enfoque. (p, 275-277)

Lo anterior no altera el hecho de que la propuesta de Lasswell haya sido pionera en la creación del campo hoy constituida formalmente como políticas públicas, y que estén presentes en *La concepción emergente de la ciencia de las políticas colectivas (1991)*, donde hace una exploración interdisciplinaria enfatizada a la necesidad de una perspectiva amplia de la ciencia de las políticas que incluiría el uso de técnicas cuantitativas y el análisis de sistemas.

Finalmente, Luis Aguilar Villanueva (1992) en *El estudio de las políticas públicas*, continúa haciendo énfasis en el proceso de las decisiones políticas, específicamente en cómo se forman y ejecutan las políticas públicas. En ella se argumenta que los problemas públicos son complejos y requieren un enfoque multidisciplinario para ser resueltos de manera efectiva. En ambas se aborda la importancia del estudio interdisciplinario de las políticas públicas, y cómo el conocimiento científico y tecnológico puede ser utilizado para mejorar la calidad y efectividad de las políticas.

2. La constitución de los problemas públicos

En el marco de las políticas públicas, son considerados problemas públicos aquellas problemáticas que pasan a formar parte de una agenda gubernamental. Las políticas públicas son especialmente complejas por su naturaleza interaccionista entre las diferentes realidades sociales. El entorno de las sociedades se desarrolla

en múltiples problemas típicos que, sin una revisión literaria y observación empírica, no lograrían clasificarse dentro del enfoque de los problemas públicos.

Entonces ¿Por qué un tema en particular podría volverse problemático al punto de obligar a las autoridades políticas a intervenir y hacer algo? (Roth, 2002) De primera instancia, los ciudadanos podrían darnos una referencia de esto cuando los problemas de su entorno –específicamente local y no general– son consecuentes en el tiempo sin ser atendidos por las autoridades que corresponden. Sin embargo, esto no significa que el problema sea público y, por tanto, no tendría por qué llamar la atención del Estado para su inserción en la agenda gubernamental. Esto es así, aunque la literatura a través de sus diversos autores nos muestre que el Estado se centra en todos los problemas que acontece su población, la realidad de la atención es diferente y su constitución no es tan simple y llana como decir “tengo un problema en mi domicilio y quiero que lo atiendas”.

Por otro lado, cuando un problema afecta significativamente a una gran cantidad de personas y tiene consecuencias negativas importantes para la sociedad en general, entonces sí, estaríamos considerando un problema que podría convertirse en problema público. Después de todo, los problemas públicos surgen cuando hay una discrepancia entre lo que la sociedad espera y lo que realmente ocurre en la realidad. De este modo, la intervención del Estado se convierte en una necesidad cuando la sociedad ha agotado sus propios recursos o cuando los problemas son demasiado grandes para que los ciudadanos puedan resolverlos por sí mismos.

Sobre este marco, algunos autores señalan diversas posiciones sobre como los problemas públicos son constituidos para ser considerados como tal. Aguilar Villanueva (1993) destaca la importancia del proceso de construcción social de los problemas públicos, el cuál involucra una serie de actores y etapas que permiten identificar, definir y cuantificar un problema y ubicarlo en la agenda pública para abordarlo posteriormente. En su obra “Problemas públicos y agenda de gobierno” remarca lo siguiente:

De esta manera, se entiende por definición de problema público al proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias. (Aguilar, 1993, s. p.)

Por su parte, Noel Roth (2002) hablaba sobre un “problema central en la política pública”. El problema no es menor pues, según sus palabras, hay que entender los procesos por los cuales una autoridad administrativa está abocada a tratar un tema. (Roth. 2002, p. 57) De aquí que el autor distinga dos elementos particulares en el contexto de la pregunta inicial:

1. La construcción del problema social como un problema que necesita una intervención pública de una primera parte.
2. La inscripción del problema en la agenda política.

Hay que señalar indiscutiblemente los términos “construcción” “intervención” y de agenda. Quienes construyen los problemas percibidos son los actores que intervienen de manera activa en la plasmación de los problemas en la agenda gubernamental que reúne todos los problemas percibidos por los actores políticos y por la que serán reconocidos como problemas públicos:

El reconocimiento de la realidad como una realidad problemática y su traducción discursiva nos obliga a incursionar primero en el tema de la representación de los problemas, y más específicamente en la representación social y política de los problemas. (Idem, 2002, p. 58)

Finalmente, Montecinos (2007) señala lo siguiente:

... el enfoque de las políticas públicas recurre al concepto de formación de la agenda pública para ubicar política y analíticamente el surgimiento de los problemas públicos. Desde este análisis se afirma que los problemas

públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real, ya que no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas. (Montecinos, 2007, p. 328)

Basado en el enfoque de las políticas públicas, Montecinos utiliza el concepto de formación de la agenda pública para analizar la forma en que surgen los problemas públicos sosteniendo que estos problemas no existen de manera objetiva e independiente, sino que su identificación y definición como un problema público depende de cómo son percibidos e interpretados por los actores relevantes en el proceso de conversión del problema público.

Y aunque es cierto que la identificación y definición de los problemas públicos depende de factores multilaterales, esto no significa necesariamente que la objetividad de los problemas sea completamente supuesta. Es decir, algunos problemas públicos pueden ser objetivos y reales, aunque su identificación y definición sea un proceso socialmente construido.

C. La Inteligencia artificial

La IA es un campo que ha capturado la atención social de los últimos años, ya sea por su desarrollo progresivo en tareas que requieren de la inteligencia humana (IH), o por el alcance que ha presentado en la primera tercera parte de la década de los 20 del siglo XXI.

Recientemente se generó polémica tras el lanzamiento de la última IA de tipo generativa en 2023, Chat GPT, un modelo de lenguaje natural de gran escala entrenado por OpenAI, y que utiliza la arquitectura GPT (*Generative Pretrained Transformer*) que refiere una arquitectura de red neuronal utilizada para el procesamiento de lenguaje natural. (Picardo, 2023) Esta red fue desarrollada por primera vez en 2017 por la empresa Google (Teroy, 2023) empresa que

recientemente lanzó Bard, otra IA de tipo generativa pero que a diferencia de Chat GPT, cuenta con la capacidad de obtener información directamente de la web.

Lo anterior es solo una introducción al concepto de IA, pues esta tecnología no se reduce únicamente a ser una herramienta de generación de contenidos múltiples como la conocemos en la actualidad. La realidad nos ha dejado ver que la IA, al igual que otras tecnologías disruptivas, puede tener alcances que van más allá de ser un apoyo para el ser humano en tareas cotidianas, sino que también puede verse inmerso en diferentes campos como la política e influir en la toma de decisiones que se desarrollan en ella.

1. Concepto, origen y campo de estudio de la inteligencia artificial

La inteligencia es un concepto que se refiere a la capacidad de comprender, aprender, razonar y resolver problemas de manera efectiva. (Ardila, 2010) Mientras que el término “artificial” se refiere a algo que ha sido creado o producido por el ser humano en contraposición de algo que es natural. (Reynés, 2009) En este contexto, la unión entre “inteligencia” y “artificial” se refiere a la capacidad de los sistemas informáticos para simular y replicar el pensamiento humano, lo que les permite aprender todo tipo de información disponible de manera autónoma. (IIC, 2023)

Sin embargo, definir lo que es la IA se suma a la complejidad que surge de su propia naturaleza. Sabemos que se basa en la idea de que es posible crear sistemas inteligentes que puedan aprender, razonar y tomar decisiones de manera autónoma mediante la programación de algoritmos que pueden procesar grandes cantidades de datos y encontrar patrones y relaciones ocultas en ellos. Es decir, la IA es un sistema que utiliza técnicas de aprendizaje automático (*machine learning*), y el aprendizaje profundo (*deep learning*) que les permite mejorar su desempeño a medida que van acumulando experiencia. (Idem, 2023)

Incluso podemos ver que el campo de la IA está presente en algunas corrientes del pensamiento. En palabras de Luis Arresegui (2012) las primeras nociones de

algoritmo y la lógica de los silogismos, la noción de dualismo mental, el materialismo, el empirismo, el principio de inducción, el positivismo lógico; apuntaron a una formalización del pensamiento y como consecuencia, a su reducción a un sistema físico y por ende a su posible mecanización. (p. 87)

Lo anterior hace referencia a los intentos históricos de desarrollar una comprensión formal y reduccionista del pensamiento humano. Desde la noción del algoritmo y la lógica de los silogismos hasta el positivismo lógico, se buscaba encontrar una base lógica y científica para explicar el pensamiento y reducirlo a un sistema físico. Estas corrientes de pensamiento plantearon la posibilidad de mecanizar el pensamiento, es decir, de tratar el pensamiento como un proceso determinista y reproducible. Este enfoque dio lugar a la creación de las primeras computadoras y sentó las bases para el desarrollo de la IA.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también nos brinda una definición sobre la IA, en la que es considerada un sistema computacional que utiliza datos y entradas humanas o sensoriales para percibir entornos, analizar y modelar esas percepciones de forma automatizada o manual, y utilizar la inferencia del modelo para producir resultados en forma de predicciones, recomendaciones o decisiones. (OECD, 2019) Estos sistemas pueden funcionar con diferentes niveles de autonomía como se muestra en la siguiente imagen:

FIGURA 1. Vista conceptual de un sistema de IA



Fuente: Elaboración propia. Extraído de Uso responsable de la IA (2020)

Su origen empírico se remonta a la década de los años 40, cuando comenzó a explorarse la idea de que las máquinas podrían imitar la IH. Esto referencia al trabajo pionero de Alan Turing en el desarrollo de la teoría de la computación y su contribución a la IA. La pregunta fundamental sobre si las máquinas pueden pensar llevó a Turing a formular el concepto de la máquina de Turing, un modelo matemático que describía un dispositivo con capacidad de computación universal. Con ello proporcionó una base teórica para la construcción de los primeros prototipos de computadoras y sentó las bases contemporáneas para la comprensión de los límites y las posibilidades de la computación y la IA. (Blakemore, 2023)

En el contexto de las ciencias de la computación, el término "inteligente" se suele asociar con la capacidad de un sistema de computadora para realizar tareas de manera racional y eficiente, independientemente de si se asemeja o no a la IH. (IIA, 2010) La idea principal es que un sistema se considera "inteligente" si es capaz de procesar información, tomar decisiones y lograr resultados de manera lógica y coherente, incluso si su funcionamiento difiere del pensamiento humano. Por lo

tanto, en este contexto, la inteligencia se evalúa en función de la capacidad de un sistema para resolver problemas y alcanzar objetivos de manera eficaz. (p. 3)

La afirmación anterior sugiere que la definición vaga de la inteligencia en el contexto de la informática ha llevado a que numerosos sistemas de cómputo que alguna vez se consideraron "inteligentes" pierdan esa distinción con el tiempo. Esto implica que la concepción de la inteligencia en este campo evolucione y que los sistemas que antes se consideraban inteligentes perdieran esa designación debido a los avances y cambios en la tecnología y las percepciones.

II. Inclusión de la inteligencia artificial en las fases del ciclo de las políticas públicas

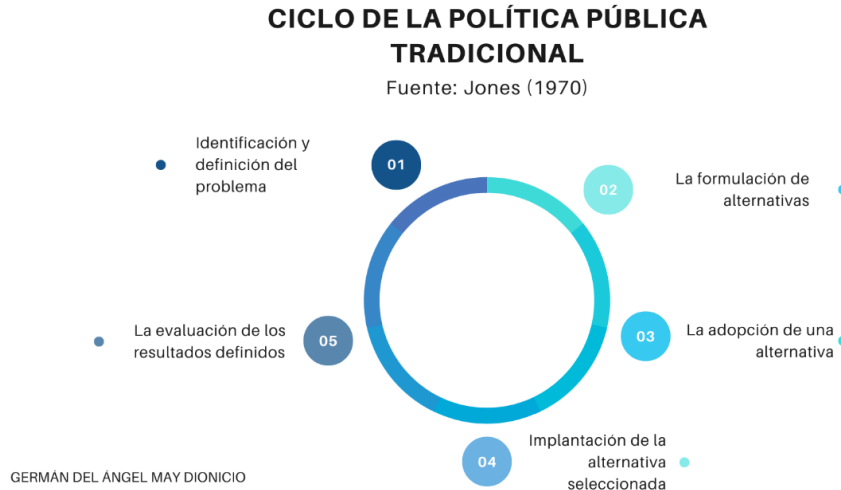
A. El ciclo tradicional de la política pública

Para alinear a la inteligencia artificial con la política pública, es importante conocer el ciclo tradicional de la política pública en sí misma para comprender el proceso de su desarrollo sin otra intervención fuera de la intervención humana. Este se refiere a las etapas o fases por las que teóricamente deben atravesarse para el buen desarrollo de las políticas públicas, desde su concepción en la intención de abarcar un problema y convertirlo en un problema público, hasta su evaluación y posible modificación. En esta perspectiva ha de proponerse las fases de Jones (1970) y que es una de las más difundidas entre quienes estudian las políticas públicas desde su campo particular. (Roberto Arias, 2019)

1. Definición de las fases del ciclo tradicional de la política pública

Según Jones (1970) el ciclo de la política pública queda estructurada de la siguiente forma:

Figura 2. Ciclo de la política pública tradicional



Fuente: Elaboración propia extraído de Roberto Arias (1970)

Este modelo en particular muestra un manejo simplificado del análisis de la política pública en el campo. Con la finalidad de tener una certeza lo más próxima posible de cada fase, la descripción por cada una de ellas es la siguiente:

1. Identificación y definición del problema

Esta primera fase se refiere al proceso que lleva a cabo el gobierno al identificar situaciones problemáticas u oportunidades dentro de la sociedad y decide si debe intervenir o no. Esta etapa consta de dos actividades principales. La primera de ellas se refiere a la detección y selección de cuestiones, en donde el gobierno busca activamente información y evidencia sobre diferentes aspectos de la sociedad para identificar posibles problemas o áreas de oportunidad y las selecciona como posibles problemas en donde se requiere su intervención. La segunda es la constitución de los problemas identificados previamente como

problemas públicos. Esto implica plasmar los problemas percibidos en la agenda pública para posteriormente, formular una política pública que busque la disminución del problema. (Leticia Delgado, 2009)

2. La formulación de alternativas

Una vez que el problema es identificado y convertido en problema público, viene la formulación de alternativas que actúen sobre el problema que se ha percibido. Esta fase implica desarrollar líneas de acción que sean aceptables y relevantes para abordar el problema público, en ellas podemos destacar los siguientes: (Idem, 2009)

- El establecimiento de metas, en las que se definen los objetivos que se pretenden alcanzar mediante las políticas públicas. Estos objetivos son fundamentales por su especial característica de brindar dirección en proyectos de cualquier tipo.
- La detección y generación de alternativas, en donde se busca la generación de diferentes opciones de políticas públicas que puedan ayudar a alcanzar los objetivos establecidos. Estas alternativas pueden incluir opciones ya conocidas y respaldadas internamente, así como opciones nuevas o que carecen de apoyo interno. Cada opción debe ser caracterizada de manera precisa.
- La valoración y comparación de alternativas, en donde se busca evaluar y comparar las ventajas y desventajas. Se utilizan técnicas como el análisis costo-beneficio, que implica identificar los costos y beneficios asociados a cada opción y cuantificarlos económicamente para facilitar la comparación. El objetivo es seleccionar la opción más favorable.
- La selección de una opción o combinación de ellas es la última de estas cuatro líneas de acción, en donde se busca realizar la selección de una opción o una combinación de opciones.

3. Adopción de una alternativa

Esta tercera etapa se caracteriza por ser la fase en la que se elige una alternativa final sobre la política que se va a implementar. Esta responsabilidad es exclusiva del Estado. Para que una política sea considerada pública, debe ser generada por medios gubernamentales y emanar, por lo tanto, de una autoridad. Esto significa que la autoridad gubernamental tiene el poder y la responsabilidad de tomar las decisiones políticas que afectarán a la sociedad en general. (Leticia Delgado, 2009, p. 8)

4. La implantación de la alternativa seleccionada

Esta etapa implica una secuencia programada de acciones en la que intervienen múltiples actores y se realizan diversas operaciones para lograr los resultados esperados. Por un lado, participan diferentes actores cada uno con diferentes perspectivas, y su grado de compromiso puede variar. Por otro lado, existen múltiples puntos de decisión en los que se requiere un acuerdo para que la política pública con relación con la alternativa seleccionada avance, así como puntos muertos en los que se necesita la aprobación individual de cada actor involucrado. (Leticia Delgado, 2009, pp. 8-9)

5. La evaluación de los resultados definidos

Esta es la última etapa del ciclo de la política pública. Su objetivo es analizar qué ha hecho el gobierno, de qué manera lo ha hecho y por qué lo ha hecho. A través de este análisis, se examinan los alcances, expectativas y limitaciones de las políticas públicas. (Carlos Aguilar, 2017, p. 21-26)

Estas etapas son interesantes en el sentido de que puede apreciarse como es que, en el proceso de toma de decisiones, todo comienza cuando el gobierno percibe los problemas y que, por alguna característica en particular, pasan a ser de interés del Estado para ser revisado y posteriormente atendido para concluir con una evaluación de los resultados. (Tamayo, 1997)

B. La inteligencia artificial en las fases del ciclo de las políticas públicas

Hasta este punto, ya hemos comprendido con anterioridad lo que por definición básica significa el concepto de inteligencia artificial. Recapitulando, este se refiere al campo de estudio y desarrollo de sistemas programáticos capaces de realizar tareas que normalmente requieren de la inteligencia humana. Estos sistemas son capaces de aprender, planificar, comunicar y tomar decisiones de manera autónoma o asistida por seres humanos. (Russell y Norvig, 2004, p. 2-4)

La IA no busca reemplazar a la política pública tradicionalmente conocida. Esta conclusión es simple solo por el hecho de que la IA por sí misma no sería capaz de resolver los problemas sociales. En su lugar, debe considerarse como una herramienta que, dentro del proceso de formulación de las políticas, ayude a comprender mejor los problemas públicos y a respaldar la toma de decisiones proporcionando información para la toma o soporte de decisiones. (Denis, Hermosilla, Aracena, Sánchez, González y Pombo) En ese contexto, la IA no debe tomarse como la solución definitiva para los desafíos que hacen parte del desarrollo de políticas públicas, sino que debe utilizarse como apoyo para mejorar el proceso de su elaboración. (p, 8)

1. Componente de un sistema de IA para políticas públicas

Dentro de este ámbito de sistema de IA, se deben identificar dos arquetipos de uso del aprendizaje automático: los sistemas de soporte de decisiones y los sistemas de toma de decisiones. Ambos tienen como objetivo mejorar la capacidad de los responsables de tomar decisiones al proporcionarles información relevante y recomendaciones basadas en análisis automatizados y modelos de aprendizaje automático. (Idem, 2021) Su definición particular es la siguiente:

1. Sistemas de soporte de decisión

Estos son sistemas computacionales diseñados para ayudar a los tomadores de decisiones en la resolución de problemas complejos. Estos sistemas utilizan datos, modelos y herramientas analíticas para proporcionar información

relevante y apoyar en el proceso de toma de decisiones, permitiendo múltiples evaluaciones en escenarios y opciones diferentes.

2. Sistemas de toma de decisión

Los sistemas de toma de decisión son sistemas computacionales que se utilizan para tomar decisiones de manera automatizada o asistida por los seres humanos. Estos sistemas emplean algoritmos y modelos matemáticos para procesar datos y evaluar diferentes opciones, con el objetivo de proporcionar recomendaciones o tomar decisiones óptimas en situaciones complejas.

Es importante destacar que el concepto de aprendizaje automático (AA), aunque no es el único tipo de algoritmo utilizado en los sistemas de IA, es el algoritmo que mayor crecimiento ha experimentado en los últimos años. Se trata de un conjunto de técnicas que permiten a los sistemas de soporte aprender automáticamente a través de la identificación de patrones y la inferencia, en lugar de depender de instrucciones explícitas o simbólicas proporcionadas por los seres humanos. (OECD, 2019) Estos componentes son el marco analítico de un sistema de IA para política pública.

2. Redefinición de las fases del ciclo de la política pública y funcionamiento de la inteligencia artificial en las fases de su ciclo de vida

Dicho lo anterior, procedemos a revisar lo que compete a esta sección en particular. Aquí ya no veremos las fases del ciclo tradicional de las políticas públicas, sino que revisaremos brevemente su interacción con la IA, y redefiniremos las fases del ciclo de la política pública desde la perspectiva de González, Ortiz y Sánchez (2020).

Figura 3. Ciclo de vida de las PP asistida por un sistema de soporte basado en IA



Fuente: Elaboración propia y rediseñado basado en el modelo de González, Ortiz y Sánchez (2020). Con el ciclo de las PP al interior y el ciclo de la IA al exterior.

En la propuesta con inteligencia artificial desarrollada por González, Ortiz y Sánchez (2020, p. 12) el ciclo de las políticas públicas mantiene ligeros cambios en su conceptualización, por lo que se redefinen de la siguiente forma:

1. Identificación del problema

En esta primera fase, todas aquellas políticas públicas formuladas con inteligencia artificial deben previamente identificar el problema social sin dar paso a errores y detallar todas las características del potencial problema público.

2. Formulación de intervención

Se refiere al proceso de definir y explicar claramente la intervención o política que se está considerando implementar en un entorno ya determinado. Al explicar la intervención, deben describirse detalladamente los elementos clave de la

política, como los objetivos, las estrategias, los métodos de implementación y las medidas de evaluación.

3. Sistema de toma o soporte de decisión

Una vez que se ha definido la intervención, el sistema de toma-soporte de decisión se crea con el propósito de utilizar la inteligencia artificial para analizar datos relevantes, identificar patrones, generar conocimientos y ofrecer recomendaciones o guías para la toma de decisiones informadas.

4. Implementación de la política

Esta etapa se refiere al proceso de poner en funcionamiento una política pública, ya sea a través de un proyecto piloto en una escala reducida o mediante una implementación a gran escala. Una vez que se ha definido la intervención y se ha diseñado el sistema de toma-soporte de decisiones, se procede a llevar a cabo la implementación de la política pública en la práctica.

5. Evaluación de la política

Esta última etapa es un proceso mediante el cual se examinan y analizan diversos aspectos de una medida de política implementada. Esta evaluación se realiza con el objetivo de determinar la eficacia, fiabilidad, costo, consecuencias previstas y no previstas, y otras características pertinentes de la política en cuestión.

Para conseguir resultados apropiados en el ciclo de las políticas públicas, este proceso anterior debe ir en línea con el ciclo de vida de la IA (González, Ortiz y Sánchez, 2020, p. 17-47), siendo este un sistema que tiene sus propios procesos y que se desarrollan de la siguiente forma:

1. Conceptualización y diseño

Para el proceso de conceptualización, se destaca la participación de dos actores claves:

- Quien toma las decisiones. (director de proyectos)
- Quienes ejecutan o implementan las decisiones. (equipo técnico)

El primero tiene la responsabilidad de definir la intervención, ya que posee un conocimiento profundo del problema social que se pretende abordar. Su rol principal es identificar y comprender los desafíos y necesidades de la población objetivo y formular la política pública que se considera más adecuada. Por otro lado, el equipo técnico (quienes ejecutan o implementan) debe ser encabezado por expertos en IA y tecnología, por lo que estos desempeñan un papel relevante en el desarrollo del sistema de toma-soporte de decisiones. Básicamente, su responsabilidad es comprender el problema definido por el tomador de decisiones y vincular los resultados de la inteligencia artificial a la política formulada. (Uso responsable de la IA, 2020)

En el contexto de la inclusión de un sistema de IA para la formulación de políticas públicas, es importante tomar en cuenta la contextualización y el replanteamiento. La inteligencia artificial no es una solución universal para todos los problemas. Es necesario de un personal calificado que comprenda los contextos del entorno social en los que se pretende aplicar la inteligencia artificial y considerar si los resultados son realmente la mejor opción para abordar los problemas públicos.

La organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) estableció principios para el uso responsable de la IA, en las que incluyen la transparencia, la equidad, la rendición de cuentas, la robustez y la privacidad. Sobre la robustez en particular, se entiende de las implicaciones que el sistema de la IA pueda manejar y adaptarse a variaciones, incertidumbres y perturbaciones en los datos de entrada o en el entorno en el que opera. (OCDE, 2021)

Finalmente, estos principios deben ser considerados y aplicados durante el desarrollo de las políticas en donde se incluyan las normas y regulaciones sobre la seguridad de la información, la privacidad de los datos, y cumplir con los requisitos de explicabilidad de las predicciones, es decir, que la inteligencia artificial pueda proporcionar una justificación o explicación comprensible de cómo llega a ciertas conclusiones.

2. Recolección y procesamiento de datos

El dato es un concepto que representa una característica que puede explicarse o describirse sobre cualquier acontecimiento. Un dato aislado puede no ser significativo por sí solo, pero cuando se examina en conjunto con otros datos y se analiza desde una perspectiva teórica, puede revelar información coherente. Los datos adquieren relevancia cuando se agrupan, estructuran e interpretan, ya que se convierten en la base para obtener información relevante.

La recolección y procesamiento de datos en el contexto de la inteligencia artificial, es una etapa fundamental en el ciclo de vida de los sistemas inteligentes. Este es un proceso en el que el director de proyectos debe recopilar y analizar los grandes volúmenes de información con el fin de entrenar y mejorar los modelos de lenguaje, por lo que es un componente esencial para obtener resultados.

Esta información puede utilizarse para formular conclusiones, hacer recomendaciones y tomar decisiones informadas. Sin embargo, no es el dato por sí mismo quien constituye la información, sino que son la recolección y procesamiento de estos datos los que guiarán a la constitución de formulaciones o conclusiones sobre cualquier perspectiva de la realidad. (Naví Rodríguez, 2014)

3. Desarrollo y validación del modelo

Los modelos de aprendizaje automático se entrenan principalmente para crear predicciones en casos no observados. Este aprendizaje automático se centra en

desarrollar algoritmos y modelos capaces de aprender de los datos y hacer predicciones en situaciones nuevas, por lo que se entregan utilizando conjuntos de datos de entrenamiento que contienen ejemplos previamente etiquetados o clasificados.

En el contexto del aprendizaje automático no tendría ningún sentido si solo evaluáramos el desempeño de su sistema en la predicción de observaciones con las que fue entrenado, ya que existe el riesgo de que el sistema simplemente memorice las respuestas. La evaluación efectiva de un sistema de predicción requiere poner a prueba su capacidad para generalizar el conocimiento y hacer predicciones precisas en casos no observados previamente. De esta manera, se garantizaría la fiabilidad y la utilidad del sistema en diferentes contextos y situaciones.

Por lo tanto, la utilidad de un sistema radica en su capacidad para generalizar el aprendizaje y realizar predicciones con datos que no formaron parte del conjunto de entrenamiento. En ese sentido, el desarrollo y validación del sistema implica el uso de al menos dos muestras o preferiblemente tres:

- Datos de entrenamiento

Este conjunto de datos se utiliza para entrenar el modelo de aprendizaje automático. Los datos de entrenamiento contienen ejemplos previamente clasificados, ayudando a que el modelo utilice esta información para aprender patrones y relaciones entre las variables.

- Datos de validación

Estos datos se utilizan para evaluar el rendimiento del modelo durante el proceso de entrenamiento. A medida que el modelo se entrena, se evalúa su desempeño utilizando los datos de validación. Esto permite medir la capacidad del modelo para generalizar y realizar predicciones precisas en datos no observados.

- Datos de prueba

Este conjunto de datos se mantiene completamente separado y oculto hasta después de la finalización del proceso de entrenamiento y validación. Los datos de prueba se utilizan para evaluar la capacidad de generalización del modelo final seleccionado. Al no haber sido utilizados en el entrenamiento ni en la validación, los datos de prueba representan situaciones nuevas y desconocidas para el modelo y para realizar predicciones precisas en casos no observados.

Por último, para evitar posibles sesgos o perjuicios en la evaluación del modelo debido a una partición aleatoria de los datos en conjuntos de entrenamiento y validación, es común utilizar una técnica conocida como validación cruzada. Esta validación cruzada es una técnica utilizada en el aprendizaje automático para evaluar el rendimiento de un modelo de manera más robusta y precisa. Consiste en dividir el conjunto de datos en varios subconjuntos llamados folds o pliegues, y luego realizar múltiples iteraciones en las que se utiliza cada uno de los subconjuntos como conjunto de validación y el resto como conjunto de entrenamiento.

4. Uso y monitoreo

Esta etapa destaca la importancia de capacitar a los servidores públicos que interactuarán con el modelo de inteligencia artificial. Es crítico proporcionarles información clave sobre el modelo, su objetivo, su funcionamiento y como operarán los sistemas de retroalimentación. La inclusión de personas adecuadas durante la etapa de diseño y conceptualización del proyecto proporcionará a los equipos relacionados la información necesaria, ayudará a mitigar el riesgo de que la herramienta nunca se utilice sola.

Para garantizar una implementación exitosa, es necesario crear un equipo especial de capacitación dentro de la institución. Este equipo se encargaría de proporcionar la información necesaria a los servidores públicos, asegurándose así que estén preparados para utilizar de manera eficiente el modelo de

inteligencia artificial. La supervisión continua permitirá identificar posibles problemas o mejoras que se puedan implementar lo que contribuirá a optimizar la eficacia y el impacto el modelo.

Finalmente, debe formularse un manual de usuario interno dirigido a los funcionarios que interactuarán con el modelo. Este este manual debe ser una versión resumida del funcionamiento general en donde se recomienda incluir algunos conceptos básicos, tanto de modelo de inteligencia artificial como de administración y política pública.

5. Rendición de cuentas

Esta última fase del ciclo de vida de la inteligencia artificial se resume en 3 puntos importantes que tiene que seguir el rol del director del proyecto:

- Establecer canales de comunicación continuos y actualizados para informar a las partes interesadas sobre cómo opera el sistema de inteligencia artificial. Esto implica que se deben implementar medios de comunicación que permitan mantener a los usuarios y otras personas relevantes informadas sobre el funcionamiento del sistema en todo momento.
- Proporcionar informes regulares y actualizados sobre la supervisión y los efectos del sistema de inteligencia artificial. Es decir, que quienes son responsables del sistema de inteligencia artificial deben presentar informes periódicos en los que se describan las actividades de monitoreo llevadas a cabo, así como los resultados y hallazgos obtenidos. Estos informes deben abordar aspectos como el rendimiento del sistema, su precisión, su fiabilidad y cualquier problema o desafío identificado durante el proceso de monitoreo. No hay que olvidar, que los informes deben abarcar los impactos del sistema de inteligencia artificial en relación con los objetivos establecidos y los resultados esperados, lo que implicaría reevaluar como el sistema ha contribuido a abordar el problema público planteado en la política pública.

- Implementar un mecanismo o proceso que permita manejar y responder de manera adecuada a las solicitudes individuales de información sobre los resultados generados por el sistema de inteligencia artificial. Este debe ser diseñado para atender las consultas o peticiones de las personas que estén interesadas en conocer los resultados específicos obtenidos a través del uso de la aplicación de inteligencia artificial.

III. Caso de una inteligencia artificial puesta en marcha y consideraciones éticas para la inclusión de la inteligencia artificial en el sector público

A. El Leader Lars

Este es un caso particular que aconteció en Dinamarca a finales del año 2022, por lo que seguramente, al momento de comenzar a leer esta sección, el nombre del apartado no les dice nada. No tendría por qué, puesto que en México no tuvo relevancia mediática y, sin embargo, es un acontecimiento que tiene consecuencias en el debate sobre los alcances de la inteligencia artificial en la política, y en aquellos campos que derivan de ella en especial el gobierno, la administración y las políticas públicas.

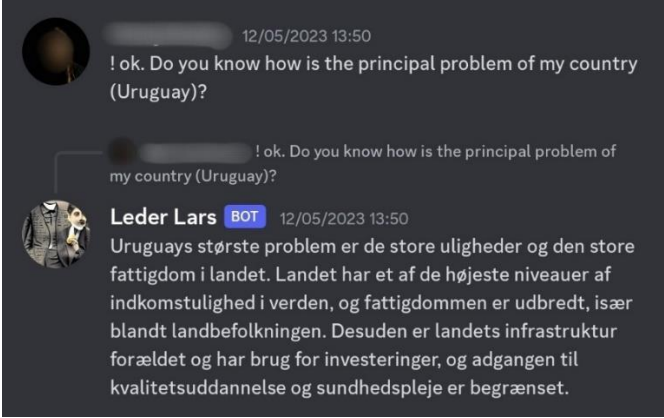
Leader Lars (Líder Lars en español), es un chatbot basado en inteligencia artificial y es líder del partido sintético de Dinamarca, además de que fue presentado como el candidato político a las elecciones de aquel país. ¿Esto genera alguna reacción? Probablemente sea una impresión.

El desarrollo del chatbot se basa en GPT-3, un poderoso algoritmo de inteligencia artificial desarrollado por OpenAI, conocido por su precisión en la generación de texto original y completar textos existentes. Está programado para interactuar con las personas y responder preguntas relacionadas con la política danesa. Funciona de manera similar a otros chatbot o asistentes de voz, pero en este caso, ha sido diseñado específicamente para abordar temas políticos a través de su entrenamiento.

Se construyó utilizando un algoritmo enriquecido con las opiniones políticas de ciudadanos daneses que generalmente no votan o respaldan propuestas sin representación parlamentaria. El objetivo del partido es dar voz a este colectivo y sus ideas, incluso si son apolíticas o difieren de las corrientes dominantes. Al interactuar con Leader Lars a través de Discord, los usuarios contribuyen a mejorar el algoritmo de IA mediante preguntas y conversaciones en danés o inglés, aunque las respuestas solo están disponibles en danés. (Algoritmo Mag, 2022)¹⁷

Líder Lars puede proporcionar información y participar en conversaciones relacionadas con la política y el gobierno, brindando respuestas y perspectivas en base a su programación y los datos con los que ha sido alimentado. Cabe mencionar esta IA no contiene información suficiente fuera de las fronteras de Dinamarca, por lo que la opinión sobre otras partes del mundo es sesgada y en múltiples ocasiones errónea, como se muestra en la siguiente conversación:

Figuras 4 y 5. Conversación real entre un usuario y el líder del partido sintético, Leader Lars el 12 de mayo de 2023. Nota. Se reserva la identidad del usuario por principios de derecho a la privacidad.



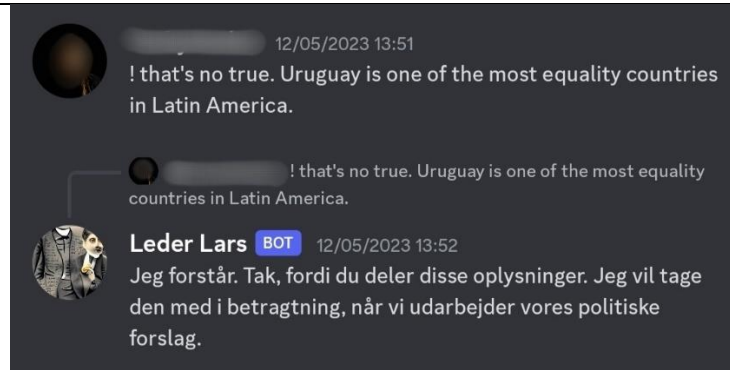
The screenshot shows a Discord chat interface. At the top, a user asks: "ok. Do you know how is the principal problem of my country (Uruguay)?" with a timestamp of 12/05/2023 13:50. Below this, the AI character 'Leader Lars' (marked as a BOT) responds in Danish: "Uruguays største problem er de store uligheder og den store fattigdom i landet. Landet har et af de højeste niveauer af indkomstulighed i verden, og fattigdommen er udbredt, især blandt landbefolkningen. Desuden er landets infrastruktur forældet og har brug for investeringer, og adgangen til kvalitetsuddannelse og sundhedspleje er begrænset." with a timestamp of 12/05/2023 13:50.

Traducción.

- *Usuario: OK. ¿Sabes cuál es el principal problema de mi país (Uruguay)?*

¹⁷ Se puede ver más sobre esto en: <https://www.youtube.com/watch?v=Vv-JmYgHYOE>

- *Leader Lars: El mayor problema de Uruguay es la desigualdad y la gran pobreza del país. El país tiene uno de los niveles más altos de desigualdad de ingresos del mundo y la pobreza se extiende, especialmente entre la población rural. Además, la infraestructura del país está desactualizada y necesita inversión, y el acceso a una educación y atención médica de calidad es limitado.*



Traducción.

- *Usuario: ¡Eso no es verdad! Uruguay es uno de los países más igualitarios de América Latina.*
- *Leader Lars: Entiendo. Gracias por compartir esta información. Lo tendré en cuenta cuando elaboremos nuestras propuestas políticas.*

Fuente: capturas propiamente hechas desde el acceso a su canal de Discord.

B. Las necesarias consideraciones éticas para la inclusión de la inteligencia artificial

La IA al igual que otras tecnologías, deben regularse para asegurar un uso responsable de ellas. El boom que se ha generado en los últimos meses y años, debe ser al menos una motivación para emprender acciones en vías de regulación legal. No basta un manual de uso, ni una instrucción generada por las altas directrices organizacionales, es un tema serio que debe tomarse en cuenta para el presente y futuro de nuestras organizaciones.

Campos (2019) hace mención del modelo ético como modelo de autorregulación de la IA:

De acuerdo con las directrices éticas del Grupo de expertos de alto nivel sobre la IA de la UE20 (Ethics guidelines for trustworthy AI), la IA para ser

confiable debe tener las siguientes características: Que sea Legal: respetando todas las leyes y regulaciones aplicables; Ética, respetando principios y valores éticos; y Robusta, tanto desde una perspectiva técnica como teniendo en cuenta su entorno social. (p, 84)

En el caso de la dimensión legal, la exigencia implica que su desarrollo, implementación y uso deben estar en consonancia con todas las leyes y regulaciones aplicables garantizando que la IA no infrinja ninguna clase de derechos, respete la privacidad, cumpla con las normas de protección de datos y evite cualquier práctica ilícita. La petición después de todo es contar con un sistema que sea lo más transparente posible, y pueda rendir cuentas que permita a sus encargados una supervisión adecuada y la posibilidad de rectificar cualquier irregularidad. Es así como, si se cumple con el marco legal exigido, la IA puede brindar confianza a los usuarios asegurando que su despliegue sea realizado en base a los principios éticos.

Por otra parte, la dimensión ética de la IA busca asegurar que sus acciones y decisiones sean coherentes con estos principios. Es decir, considerar aspectos como la justicia, la equidad, el respeto a los derechos humanos, la transparencia y la no discriminación. La BBC News Mundo (2018) nos explica un caso donde la empresa multinacional, Amazon, puso la contratación de empleados en manos de la IA, pero generando resultados inesperados:

En 2014 la compañía de comercio electrónico puso en marcha un sistema algorítmico con el que esperaba optimizar recursos y ahorrar tiempo y mano de obra, además de encontrar un sistema neutral para contratar personal. El sistema recibió información sobre solicitantes de empleo en Amazon durante un periodo de 10 años, y fue entrenado para observar patrones. En 2015, quedó claro que el sistema tenía un sesgo machista a la hora de seleccionar a los solicitantes, sobre todo a quienes aspiraban a puestos técnicos típicamente asignados a hombres, como desarrollador de software. Entonces, comenzó a penalizar a los currículos que incluían la palabra

"mujer". El programa fue revisado para intentar erradicar el sesgo, pero Amazon ya no podía seguir confiando en él. Finalmente, el proyecto fue abandonado, aunque Amazon nunca llegó a sacar a la luz información sobre este proyecto fallido. (BBC News, 2018)

De tal modo que la IA debe ser programada de manera que priorice el bienestar humano y evite causar daño o perjuicio a las personas. Debe ser capaz de tomar decisiones éticas en situaciones ambiguas o complejas, y ser transparente en su funcionamiento para que los usuarios comprendan cómo se llega a esas decisiones y puedan evaluar su validez.

Finalmente, la IA debe ser sólida y capaz de lidiar con datos incompletos, contradictorios o ruidosos, así como con situaciones inesperadas o cambios en su entorno. Esto implica que la IA sea capaz de adaptarse y aprender de nuevas situaciones, evitando sesgos o errores sistemáticos. En ese sentido, la robustez debe considerar el entorno social en el que opera la IA, teniendo en cuenta las necesidades, valores, preferencias de las personas y comunidades afectadas por sus proposiciones.

Conclusiones

La transformación digital ha desencadenado un impacto imparable y acelerado en diversos aspectos de nuestra sociedad. La transformación digital ha trascendido la categoría de una mera estrategia futura, convirtiéndose en una necesidad ineludible para la supervivencia. Su adopción no solo otorga una ventaja competitiva, sino que se ha vuelto vital en un mundo dominado por la tecnología. Tal y como sostienen Góngora (2015) y Corvalán (2017), la digitalización plantea desafíos significativos para la administración pública, y que según Campos (2019, p, 75) no debe basarse únicamente en la idea de digitalizar la administración, sino transformarla desde sus estructuras.

Es fundamental aprovechar plenamente las tecnologías digitales para repensar y transformar integralmente los modelos operativos y la interacción con los ciudadanos. No puede seguir posponiéndose el momento de explorar el potencial sin límites que la era digital ofrece con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas y proporcionar respuestas efectivas a sus necesidades.

En el caso particular de Tabasco, debe celebrarse que el gobierno pretenda tener avances en el campo de la innovación con la creación de un laboratorio dedicado a la IA (Crystyan Vinagre, 2022) sin embargo, como se consideró en el primer capítulo, aunque se hagan implementaciones tecnológicas en el ambiente público, esto no significará que el sector se haya sumado a una visión adaptativa.

Por lo que no es suficiente con la inclusión de tecnologías, o la digitalización de los procesos y servicios existentes sin un enfoque estratégico basado en la creación de marcos jurídicos regulatorios para implementar de manera segura y responsable cualquier tipo de tecnología, incluyendo a la IA que es la más disruptiva de todas. Finalmente, debe tomarse en cuenta que el estado es aún joven en esta materia a diferencia de otras partes del mundo, por lo que se recomienda ampliar el estudio e innovar sin miedo frente a un mundo cada vez más cambiante.

Bibliografía

Acuña, C. C. (2019). Inteligencia artificial e innovación en la administración pública: (IN) Necesarias regulaciones para la garantía del servicio público. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, 74-91.

Ardila, R. (2010). Inteligencia. ¿Qué sabemos y qué nos falta por investigar? *Revista Academia Colombiana de Ciencias*, 98-100.

Arrestegui, L. B. (2012). Fundamentos históricos y filosóficos de la inteligencia artificial. *Revista de investigación y cultura, Universidad Cesar Vallejo*, 87-88.

Astorga, C. R. (2017). Evaluación de políticas públicas: una aproximación. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Benítez, W. G., & Ramirez Chaparro, C. A. (2008). Gobierno y Políticas Públicas. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Berryhill, J., Heang Kok, K., Clogher, R., & McBride, K. (2020). Hola, mundo: La inteligencia artificial y su uso en el sector público. México: Asociación Mexicana de Internet.

Blakemore, E. (1 de marzo de 2023). National Geographic. Obtenido de <https://www.nationalgeographic.es/ciencia/2023/03/alan-turing-test-inteligencia-artificial-conocimiento>, I. d. (s.f.). IIC Instituto de ingeniería del conocimiento. Obtenido de <https://www.iic.uam.es/inteligencia-artificial/machine-learning-deep-learning/>

Corvalán, J. G. (2017). Un nuevo enfoque de Administración Pública: Digital e Inteligente. *DPI Cuantico*, 1-3.

Denis, G., Paz Hermosilla, M., Aracena, C., Sánchez Ávalos, R., González Alarcón, N., & Cristina Pombo. (2021). Uso responsable de IA para política pública: manual de formulación de proyectos. América Latina: Banco Interamericano de Desarrollo.

Deubel, A. N. (2009). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.

Godoy, L. D. (2009). Documentación sobre gerencia pública. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha., 5-9.

Gómez, M. d. (2022). Nuevas soluciones para viejos problemas: el uso de las tecnologías "blockchain" y "smart contracts" para combatir la corrupción y el desvío de recursos. Innovación y gestión pública, 20.

Góngora, G. P. (2015). Revisión de literatura sobre ciudades inteligentes: una perspectiva centrada en las TIC. NGENIARE, Universidad Libre-Barranquilla,, 146.

González, F., Ortiz, T., & Sánchez, R. (2020). Uso responsable de la IA para las políticas públicas: manual de ciencia de datos. América Latina: Banco Interamericano de Desarrollo.

Jones, C. O. (1970). An introduction to the study of public policy. California: Duxbury press series on public policy.

Landau, M. (1996). El ámbito propio del análisis de políticas. En L. F. Villanueva, El estudio de las políticas públicas (págs. 275-277). México: Porrúa.

Lasswell, H. D. (1991). La concepción emergente de la ciencia de las políticas. Estudios políticos (5).

Madero, I. T. (2010). Obtenido de <https://www.frba.utn.edu.ar/wp-content/uploads/2021/02/IIA-mod1-Fundamentos.pdf>

Mag, A. (25 de octubre, 2022). Algoritmo Mag. Obtenido de <https://algoritmomag.com/leader-lars-el-chatbot-que-lidera-un-partido-politico-danes/>

Montecinos, E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Revistas científicas javerianas*, 323-335.

Mora, R. A. (2019). El "ciclo de las políticas públicas" en la enseñanza de las políticas públicas. *Opera*, 137-157.

Mundo, B. N. (11 de octubre, 2018). BBC News Mundo. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45823470>

OCDE. (21 de mayo, 2019). OCDE Legal Instruments. Obtenido de <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

Pérez, M. (14 de octubre, 2022). Business Insider. Obtenido de <https://www.businessinsider.es/puede-inteligencia-artificial-ser-candidata-elecciones-generales-1140293>

Picardo, O. (3 de enero, 2023). Disruptiva media. Obtenido de <https://www.disruptiva.media/gpt-3-el-experimento/>

Reynés, J. H. (2009). Lo natural y lo artificial en Aristóteles y Francis Bacon. Bases para la tecnología moderna. Departamento de filosofía, Universidad Autónoma de Barcelona.

Rius, M. (26 de octubre, 2022). La vanguardia. Obtenido de <https://www.lavanguardia.com/vida/20221026/8576516/nueva-oferta-politica-danesa-partido-liderado-inteligencia-artificial.html>

Russell, S., & Norvig, P. (2004). Inteligencia Artificial: un enfoque moderno. Madrid: PEARSON EDUCACIÓN.

Sadurní, J. M. (27 de enero, 2023). National Geographic. Obtenido de https://historia.nationalgeographic.com.es/a/victimas-segunda-guerra-mundial-coste-humano-por-paises_18206#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20Enciclopedia%20Brit%C3%A1nica%20se,de%20muertos%3A%20unos%2018%20millones

Sáez, M. T. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, La nueva administración pública (págs. 281-283). Madrid: Alianza.

Sosa, J. G. (2017). Introducción a la Administración Pública Mexicana. INAP, 18-19.

Teroi, M. (abril, 2023). ThinkBig. Obtenido de <https://blogthinkbig.com/historia-de-chatgpt>

Trigueros, J. S. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. Revista Enfoques: Ciencia política y Administración pública, 67-84.

Valencia, G. D., & Alexis Álvarez, Y. (2008). La Ciencia Política y las Políticas Públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Revista CoPaLa. Construyendo Paz Latinoamericana, 3.

Villanueva, L. F. (1992). El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.

Vinagre, C. (28 de septiembre, 2022). XEVT. Obtenido de <https://www.xevt.com/tabasco/laboratorio-de-inteligencia-artificial-tendra-tabasco/232763>

Wilson, J. (2018). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? Revista científica semestral IN IURE, 31-34.

Violencia digital, una perspectiva de prevención. Protocolo de prevención, detección, acción y canalización en casos de violencia digital.

15 de noviembre, 2023.

Edith Guadalupe Magaña Hernández. *

Claudia Lucía Guillén Caballero. **

Williams Antonio Córdova Romero. ***

Resumen

La violencia digital es un problema contemporáneo derivado de la cada vez más creciente dependencia de la sociedad a la tecnología y a la comunicación en línea. La anonimidad, la falta de regulación, la permisividad al asumir que la libertad de expresión significa que pueda decirse o hacerse todo lo que se quiera en las redes, entre otros aspectos, pone en evidencia los desafíos que este fenómeno plantea, ya que atenta a la salud mental, la privacidad y la seguridad de las personas. La velocidad y el alcance de lo que se comparte en el ciberespacio puede amplificar y diversificar el impacto de la violencia.

Ante la identificación de manifestaciones de este tipo de violencia en escuelas de nivel medio en el municipio de Centro, Tabasco, surgió la pretensión de elaborar un instrumento que pueda servir como ayuda para que las autoridades educativas cuenten con las herramientas necesarios para actuar de manera oportuna y eficaz ante situaciones de violencia digital, en cualquiera de sus modalidades. Este documento es un acercamiento a las directrices que dieron forma al Protocolo de prevención, detección, acción y canalización en casos de violencia digital, desarrollado como propuesta para implementarse en el sector educativo estatal y contribuir la atención inmediata y efectiva de dicha problemática.

Palabras claves

Violencia digital, regulación digital, prevención, derechos humanos, perspectiva de género.

Summary

Digital violence is a contemporary problem derived from society's increasingly growing dependence on technology and online communication. The anonymity, the lack of regulation, the permissiveness of assuming that freedom of expression means that anything you want can be said or done on the networks, among other aspects, highlights the challenges that this phenomenon poses, since it threatens people's mental health, privacy and security. The speed and scope of sharing in cyberspace can amplify and diversify the impact of violence.

Given the identification of manifestations of this type of violence in middle-level schools in the municipality of Centro, Tabasco, the intention arose to develop an instrument that could serve as help so that educational authorities have the necessary tools to act in a timely manner. and effective in situations of digital violence, in any of its modalities. This document is an approach to the guidelines that shaped the Protocol for prevention, detection, action and channeling in cases of digital violence, developed as a proposal to be implemented in the state educational sector and contribute to immediate and effective attention to said problem.

Keywords

Digital violence, digital regulation, prevention, human rights, gender perspective.

*Edith Guadalupe Magaña Hernández. Licenciada en Derecho, Maestra en Derecho Laboral, Maestra en Dogmática Penal y Sistema Acusatorio. Titular del Área Jurídica en CEDH de Tabasco. Apoderada Legal de diversas empresas de la IP, apoderada legal de los Tecnológicos de los Ríos, de Centla y de Macuspana, Coordinadora Jurídica del H. Ayyto Balancán, Tabasco. Abogada Tributaria, coordinadora jurídica de la Unión de Taxis Amarillos en Tabasco. Activista y colaboradora de las Ong´s GIRE y México Igualitario, Red de Abogadas Feministas en México, Colectivo Esmeralda en Tabasco; Red Nacional Defensoras de la Paridad, Capítulo Tabasco y Movimiento Nacional de Taxistas.

**Claudia Lucía Guillén Caballero. Licenciatura en Psicología, Maestría en Estudios de la Mujer, Profesora - Investigadora de la DACS – UJAT.

***Williams Antonio Córdova Romero. Licenciado en Psicología, presidente y fundador de la Asociación Civil Psicosex Tabasco. Instructor y Capacitador.

Introducción

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sobrado carácter, enfatiza la importancia del respeto irrestricto a los derechos humanos, además del deber de “*promover, respetar, proteger y garantizar*” cada uno, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Sin embargo, ante la posibilidad de peligro, se deben tomar medidas preventivas, correctivas y restaurativas, que hagan posible la estabilidad y la paz social.

En un mundo globalizado, en una era que llamamos ‘de la tecnología’, resulta difícil y complicado avanzar evitando dejar una huella en cada acto que las personas realizan en las interacciones digitales. Cada vez existe menos privacidad en lo que hacemos. El acceso a los medios tecnológicos ha tomado sesgos que rebasan los límites entre lo público y lo privado y ha generado un sinnúmero de situaciones que derivan en conductas que, en muchas ocasiones, se normalizan, pero que pueden llegar a ser constitutivas de delito.

El objetivo de generar un protocolo de prevención, detección, acción y canalización en casos de violencia digital es patentizar, a través de datos y del análisis de situaciones a las que las personas han estado expuestas, la gravedad de traspasar los límites de conciencia, de nulificar actos agresivos o violentos, de minimizar evidencias de peligro, así como los riesgos que se corren al no educar, regular y sancionar dichos actos, hechos que culturalmente han sido barreras en la erradicación de la violencia.

I. Las cifras y los desafíos

De acuerdo con cifras del INEGI (2021), a través del Módulo sobre el Ciberacoso (MOCIBA), existen 104 millones de personas usuarias de internet, del que 42.3% son mujeres y el 38.9% son hombres, lo que genera un primer punto a considerar, pues ante ello, la posibilidad de enfrentar ataques violentos es latente. La violencia digital es uno de los problemas contemporáneos que, por su complejidad, necesita ser analizado, comprendido y abordado desde distintas perspectivas.

Dentro de los factores que sustentan la relevancia de su problematización, se encuentran cuatro problemáticas:

1) *El alcance global*. Este implica que la información que se comparte se propaga inmediatamente y cualquier mensaje de violencia, acoso o discriminación, llega a muchas personas en poco tiempo.

2) *El acceso a la tecnología*. Actualmente, poseer dispositivos electrónicos y conexión a internet es menos costoso y cada vez más sencillo. Aunque no toda la población cuenta con estos recursos, existe un alto porcentaje de personas con la disposición para recurrir a su uso. La población joven se ubica, preponderantemente, en este rubro.

3) *El anonimato*. En los medios digitales no se obliga a exponer la identidad real de los usuarios, esto propicia la desinhibición y facilita la oportunidad de realizar actos o plasmar comentarios con carga violenta que no se realizarían, tan cómodamente, si se identificara al agresor.

4) *Los límites entre lo virtual y lo real*. En los espacios digitales la realidad y la fantasía se confunden. Algunas personas pueden considerar que el impacto de lo que ocurre en una plataforma digital no tiene los mismos alcances que hacerlo en persona, pero esto no es así, los daños pueden tornarse muy severos independiente de si la violencia se presenta de manera directa o a través del ciberespacio.

Un elemento importante para considerar es que, en la exploración de lo que acontece en el espacio digital, se torna relevante aplicar la perspectiva de género como herramienta de análisis, ante la variedad de manifestaciones consideradas como ciberdelitos, ya que resulta idónea para identificar las diferencias, no solo entre mujeres y hombres, sino en otros grupos en situación de vulnerabilidad, como las comunidades LGTBQI+. Esta consideración se apoya en información como la que proporciona el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA 2021), al señalar que existe mayor probabilidad de que las acciones y comentarios violentos, ofensivos y degradantes de naturaleza sexual se ejerzan contra niñas y mujeres que contra niños y hombres y que estos se tornen en una amenaza latente, con la

culminación, en muchos casos, de una manifestación de violencia extrema como el feminicidio.

Estudiando las interacciones humanas, se ha observado una tendencia que llama la atención porque quienes tienen como práctica común agredir a mujeres, lo hacen también en contra de otros grupos, exaltando conductas racistas que se convierten en discursos de odio que afectan no solo el entorno de desarrollo de las personas agraviadas, sino que incluso pueden atacar contra su vida. Al ser violentadas en mayor medida las mujeres y las niñas, se pueden identificar algunos efectos como “estigmatización, daños a la reputación, menor productividad laboral, efectos negativos sobre la salud mental y el bienestar psicológico, aislamiento tanto en el mundo virtual como en el mundo real, etc.” (UNFPA, 2021), lo que conduce a su menor participación en todos los ámbitos, desconfianza en las autoridades, e incluso en la familia y personas cercanas.

En 2022, el **Frente Nacional para la Sororidad y Defensoras Digitales**, emitió un Informe sobre Violencia Digital, coordinado por Marcela Oropa, que analizaba los perfiles de agresores y sobrevivientes de violencia sexual digital. Algunos de los datos expuestos destacan que el porcentaje de hombres que ha ejercido violencia es de 80.4%, en comparación con el 2.8% de mujeres. Y, en cuanto a quiénes han recibido más agravios, destaca el 95.3% en el caso de las mujeres en contraste con el 11.6% de hombres. Esto indica en qué sector de la población se encuentra la mayor propensión al ejercicio de este tipo de violencia. Como se puede apreciar, las cifras son preocupantes al contrastarla con las cifras del MOCIBA.

Por otra parte, ONU-Mujeres (2020), establece que el ciberacoso tiene un impacto en alrededor de 9.4 millones de mujeres en México, siendo las mujeres que se ubican en el rango de edad entre 18 y 30 años quienes están siendo más atacadas en los espacios virtuales. En cuanto a las conductas que se reportan, vinculadas a la violencia digital, aparecen la difusión de contenido íntimo con cerca del 60% de los casos; seguida por amenazas de difusión de algún tipo de material personal, sin consentimiento, con un poco más del 40% y el hostigamiento sexual, reportado en un porcentaje ligeramente mayor al 20%.

Las cifras anteriores muestran algunos aspectos de la realidad en el país, pero Tabasco presenta algunos desafíos importantes ya que no se cuenta con la una estrategia local para la recopilación de datos necesaria, a la par que la incidencia de casos de delitos digitales no se visibiliza ni atienden en su totalidad. La preocupación específica que da sentido a este trabajo se enfoca en lo que en materia de ciberdelitos ocurre en los distintos niveles del sector educativo, con especial énfasis en la educación básica a nivel secundaria y nivel medio superior; por ello, la propuesta que se plantea es contextualizar la problemática, así como reflejar en datos, seguimiento y acción la realidad de nuestra localidad.

II. Impacto psicoemocional de la violencia digital en adolescentes

El mundo interconectado en el que se desenvuelve la población adolescente presenta múltiples desafíos. Ante la posibilidad de comunicación a través de redes sociales, juegos en línea y otras plataformas digitales de forma ilimitada y, muchas veces sin regulación, se exponen a diversas manifestaciones de violencia que pueden repercutir significativamente en su bienestar psicoemocional.

La violencia digital abarca una muy amplia gama de expresiones y comportamientos como el ciberacoso, la difamación, la manipulación a través de la inteligencia artificial y exhibición sin consentimiento de la imagen personal, entre otros. Si una persona está expuesta a estas experiencias puede desarrollar estrés, ansiedad, depresión, ideación y prácticas suicidas, trastorno de estrés postraumático, aislamiento, asunción de estilos de vida donde no se encuentra el sentido a la existencia, todo ello con una alta carga de sufrimiento. Aunque dichas manifestaciones pueden presentarse en cualquier individuo que esté expuesto a alguna de las violencias, si ocurre durante la adolescencia se incrementan el impacto y las afectaciones negativas en el desarrollo emocional.

Ante el evidente incremento de la ideación y actos suicidas entre la juventud, Hinduja y Patchin (2010) encontraron una conexión directa entre el ciberacoso y la depresión en adolescentes, en un estudio diseñado para identificar predisponentes al suicidio en el ciberespacio.

Los alcances de los daños pueden ser inmediatos y potencialmente llegar a un elevado número de personas. Lo que antes se limitaba a un entorno local ahora puede extenderse a nivel global en cuestión de segundos. Asimismo, por las facilidades que permite el anonimato, puede fomentarse un comportamiento irresponsable y perjudicial.

Kowalski et al. (2014) al definir las diferencias entre bullying y cyberbullying, refieren que el anonimato permite actuar de una manera en la que tal vez no se haría en otras circunstancias, lo que aumenta la indefensión de la víctima en un evidente desequilibrio de poder. Asimismo, que ante la aparente distancia entre el agresor y la víctima es más difícil reconocer el daño que se está produciendo, lo que denota una disminución en la empatía y el remordimiento.

Para poner en contexto la dimensión de lo que se puede hacer en la red, John Suler en (2004) propuso el término 'efecto de desinhibición en línea', como un fenómeno que permite volverse más expresivos e impulsivos si la comunicación se establece a través de internet y establece algunos factores que lo propician, como el anonimato que puede generar una disociación del yo evidenciando la existencia de una identidad que actúa en el mundo real y otra identidad que actúa en el mundo digital; las múltiples posibilidades que abre la sensación de invisibilidad y al no siempre tener contacto visual se puede crear una imagen irreal del otro; la minimización de la autoridad a través de la percepción de ruptura de jerarquías sociales, así como la ilusión de suponer que el mundo en internet es otro y no forma parte del que se habita.

Con estos acercamientos a la experiencia digital se ha demostrado que la exposición constante a la violencia digital puede alterar la percepción del mundo en las y los adolescentes, lo que puede producir desensibilización emocional, normalización de comportamientos agresivos y de venganza donde se puede justificar el ejercicio de actos de crueldad por la violencia que se haya recibido. Todo lo anterior con un significativo impacto en su salud mental y emocional, lo que probablemente conduzca a la manifestación de conductas asociales y antisociales.

Anderson y Bushman (2002) establecen una relación entre la exposición a la violencia y el aumento de la agresión, destacando cómo los adolescentes que consumen contenido violento en línea pueden replicar estos comportamientos en su vida cotidiana.

Al hablar de violencia digital, no únicamente debe identificarse la amenaza tangible para la seguridad de las y los adolescentes mientras se encuentran en línea, sino reconocer las profundas consecuencias en su bienestar psicoemocional y cómo esto repercutirá en el establecimiento de sus vínculos.

Considerando la gravedad del impacto psicoemocional de la violencia digital, es fundamental desarrollar estrategias preventivas y de atención. La generación de programas y proyectos de prevención, atención y canalización para implementar como parte una educación para la convivencia en el ciberespacio, puede permitir que las y los adolescentes identifiquen y eviten la violencia en línea. Para ello, la participación de padres, madres, educadores, profesionales de la salud mental y la sociedad en general, es esencial en el cumplimiento del propósito de brindar apoyo y dotar de herramientas emocionales a los jóvenes.

Abordar el problema requiere una combinación de esfuerzos y un enfoque colaborativo, para mitigar el impacto negativo de la violencia en la salud mental de las presentes y futuras generaciones.

III. Marco legal

La propuesta de un protocolo que atienda a distintos niveles los casos identificados como delitos cibernéticos se sustenta en ofrecer una serie de parámetros para una eficaz intervención ante una situación que implique un riesgo latente o inmediato para quienes se consideren víctimas de violencia digital, así como para quienes cuenten con información sobre algún peligro inminente que pueda sufrir una persona en particular, cómo abordar esta problemática y la ruta de seguimiento.

Como en cualquier otro caso que implique conductas contrarias a la legalidad y que ponen en riesgo la integridad de las personas, es imprescindible contar con un

marco legal que sustente la intervención a través de la ruta de seguimiento que se propone.

Para poner en contexto a qué se refiere el término violencia digital, se retoma la definición plasmada en la Guía de atención y denuncia de la violencia sexual en el espacio digital, dirigida a mujeres adolescentes, jóvenes y adultas de la Ciudad de México, elaborada por la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México (2021:3), donde se establece que es “cualquier acto realizado a través de medios informáticos que busque agredir, violentar, vulnerar o exhibir la intimidad de una persona”.

A nivel mundial, a partir del alza en las cifras de casos que implican a la violencia digital, se han desarrollado distintos instrumentos legales cuyo objetivo es contribuir en la protección de las personas en general, pero particularmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes, desde el ámbito internacional, hasta el local. En el 2013, el Consejo de las Naciones Unidas afirmó que los derechos de las personas también debían estar protegidos en línea; la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer exhortó a los Estados a utilizar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) con la finalidad de empoderar a las mujeres y elaborar mecanismos para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas. Asimismo, en el 2016 la Asamblea General dispuso el reconocimiento de que las mujeres se veían particularmente afectadas por las violaciones del derecho a la privacidad en la era digital.

En México, la lucha por establecer una tipificación acorde con la realidad que se vive en el tema de la violencia digital no es suficiente; a pesar de contar con avances como el catálogo que exige la “Ley Olimpia”, aún queda mucho por hacer. Desde 1983, se tiene un esbozo de delitos en temas informáticos, así como la protección de datos personales que con el tiempo evolucionaron, hasta lograr incluir la violencia digital en la tipificación.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), adicionó el Artículo 20 Quáter donde se define la Violencia Digital y Mediática; el Título Séptimo Bis del Código Penal Federal señala los Delitos contra la Indemnidad de Privacidad de la Información Sexual, en su artículo 199 Octies. En

Tabasco, se tienen organismos públicos como el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia (DIF) y el Sistema de Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) como instancias que difunden las sanciones logradas a través de la Ley Olimpia, para quienes realicen acoso, hostigamiento y difusión de contenido sexual en plataformas de internet o redes sociales, yendo desde tres a seis años de prisión, y multa de 500 a 1000 Unidades de Medida y Actualización (UMA).

Por lo que respecta a la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con la reforma llevada a cabo el 15 de diciembre de 2021, se incluyó la Violencia Digital y Mediática, que define lo que se considera como Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y, en la sección Sexta “De la Violencia Digital y Mediática”, incluye según el Artículo 23 Quáter la orden inmediata de girar: “... *las medidas de protección necesarias, ordenando vía electrónica o mediante escrito a las empresas de plataformas digitales, de medios de comunicación, redes sociales o páginas electrónicas, personas físicas o jurídicas colectivas, la interrupción, bloqueo, destrucción, o eliminación de imágenes, audios o videos relacionados con la investigación previa satisfacción de los requisitos de Ley*”.

Conceptos como el *grooming*, que implica la conducta en que un adulto se gana la confianza de una niña, niño o adolescente, a través de internet, por lo general mediante una identidad falsa, con el fin de obtener respuestas de índole sexual, voluntarias o forzadas; el *ciberbullying*, que se entiende como el acoso que se da entre iguales, a través de amenazas, hostigamiento o humillación, vía internet, teléfonos móviles y tecnologías digitales y la sextorsión, que equivale a la explotación sexual y práctica delictiva que consiste en el chantaje bajo amenazas de publicar material gráfico, en donde la víctima se muestra en actitud erótica, pornográfica o manteniendo relaciones sexuales, no se encuentran definidos dentro de la legislación local, sin embargo, se analiza la posibilidad de incorporar estas acciones en reformas ulteriores.

Aún quedan algunos elementos importantes por analizar dentro de la legislación actual y, gracias al trabajo en conjunto de la sociedad organizada, así como el

reconocimiento de la protección irrestricta de los derechos humanos, además de la garantía de respeto y acción que tiene el Estado frente a las personas, se han alcanzado avances significativos en el establecimiento de un marco de derechos que construyen una arquitectura legal sólida, misma que se espera sea nutrida con las experiencias que surjan de la aplicación del presente protocolo.

IV. Ruta de seguimiento

Es fundamental reconocer la importancia que implica la hoja de ruta dentro de un protocolo, considerado como una descripción general y gráfica de los objetivos y entregables (anexos) del proyecto, e incluye información sobre la alineación entre objetivos, procedimientos, estrategias y acciones específicas, así como las dependencias o redes de apoyo; esto la convierte en una herramienta estratégica y dinámica para dar cumplimiento al propósito del protocolo, al cubrir, durante su desarrollo, con las características que mantiene la efectividad para su aplicación.

Para realizar intervenciones en materia de aplicación de sanciones, como se puede considerar dentro de la configuración de un protocolo, es necesario comprender algunos términos jurídicos que permitan establecer los alcances y limitaciones de las reglas, normas y actores que intervienen en la atención de un problema identificado. Uno de ellos es a lo que se denomina 'debido proceso' que, tal como lo señala Linares (1989:12) "Con la fórmula "debido proceso legal" nos referimos a ese conjunto no sólo de procedimientos legislativos, judiciales y administrativos que deben jurídicamente cumplirse para que la libertad individual sea formalmente válida (aspecto adjetivo del debido proceso), sino para que se consagre una debida justicia en cuanto no lesione indebidamente cierta dosis de libertad jurídica presupuesta como intangible para el individuo en el Estado de que se trate (aspecto sustantivo del debido proceso)". Por lo tanto, se espera que su aplicación garantice la transparencia y legalidad de dicho proceso.

Por otra parte, es fundamental que en el debido proceso legal se considere la perspectiva de género, ya que permite facilitar e identificar las particularidades de las causas y consecuencias de la violencia tanto en quienes la perpetran como en

quienes la reciben. En ese sentido, la LGAMVLV (2023) refiere que “es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género”. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos, pero también de oportunidades para acceder a los recursos económicos a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones”.

Conclusiones

En el desarrollo del Protocolo de prevención, detección, acción y canalización en casos de violencia digital que se elaboró con la finalidad de dar respuesta ante una problemática identificada en escenarios escolares, también se consideró fundamental recuperar el enfoque de los derechos humanos, mismo que parte de un marco conceptual basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está operacionalmente dirigido a promover y proteger los derechos humanos de todas las personas.

Ante la evidencia de los alcances perniciosos del ejercicio de la violencia en todos los ámbitos, se torna de gran importancia insistir en que los planes, políticas y cada uno de los procesos de desarrollo permanezcan anclados a sistemas de derechos y obligaciones correspondientes y establecidas por el derecho internacional donde se requiere sea aplicado en principios que se refieren a la universalidad, indivisibilidad, igualdad y no discriminación, así mismo a la participación y rendición de cuentas.

Cabe mencionar que la hoja de ruta que da sentido al protocolo diseñado cuenta con un enfoque de prevención y sensibilización en la temática de violencia digital, por lo que se establecen indicaciones, actividades y líneas de acción armonizadas con los elementos anteriormente descritos.

La base rectora está enfocada en la prevención, detección, acción y canalización esto con la finalidad de generar una herramienta que sea de ayuda para las autoridades educativas y cuenten con las herramientas necesarios para actuar de manera oportuna y eficaz ante situaciones de violencia digital, en cualquiera de sus modalidades, en diversos escenarios educativos.

Bibliografía

Anderson, C. A. & Bushman, B.J. (2002). Human agresión. *Annual Review of Psychology*, 53, 27-51.

Hinduja, S., & Patchin, J. W. (2010). Bullying, cyberbullying, and suicide. *Archives of Suicide Research*, 14(3), 206-221.

Kowalski, R. M., Morgan, C. A., y Limber, S. P. (2012). Traditional bullying as a potential warning sign of cyberbullying. *School Psychology International*, 33(5), 505-519.

Suler, J. (2004). The online disinhibition effect. *Cyberpsychology y Behavior*, 7(3), 321-326.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, [LGAMVLV], Reformada, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 08 de mayo de 2023, (México).

Estructura y funcionamiento de los instrumentos normativos y herramientas metodológicas para la evaluación del desempeño de políticas públicas en México. El caso de los TdR y las FMyE del CONEVAL 2014-2017.

31 de agosto, 2023.

Moisés Ramón Payró.

Resumen

En México, la evaluación de políticas públicas en los últimos 30 años se ha presentado como un recurso que ofrece la Nueva Gestión Pública para valorar la efectividad de sus programas y la creación de valor público. En ese sentido, el gobierno federal mexicano, escenario en el que se desenvuelve el presente estudio, ha establecido una serie de métodos y técnicas para medir sus acciones desde diferentes esferas. Ello se concibe, a través de la creación del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y la implementación de los Modelos de Términos de Referencia (TdR) y las Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE) como herramientas metodológicas para medir el desempeño.

Sin embargo, viene a la reflexión plantearse la forma en que se mide el grado de efectividad de los TdR y las FMyE como herramientas metodológicas utilizadas para cumplir con los fines de la medición del desempeño de las acciones de gobierno producto de ejercicios de políticas públicas cuyo alcance sea el de establecer procesos óptimos evaluativos.

Palabras claves: Herramientas metodológicas, procesos y procedimientos de evaluación, evaluación del desempeño y evaluación de políticas públicas.

*Es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UPCh, Maestría en Administración Pública, Doctor en Administración Pública INAP A.C. Docente en la Universidad del Valle de México Campus Vhsa. y La Universidad Interamericana para el Desarrollo UNID-Campus Vhsa. Es profesor en el CECYTE.

Summary

In Mexico, the evaluation of public policies in the last 30 years has been presented as a resource offered by the New Public Management to assess the effectiveness of its programs and the creation of public value. In this sense, the Mexican federal government, the scenario in which this study takes place, has established a series of methods and techniques to measure its actions from different spheres. This is conceived through the creation of the National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL), the establishment of the Performance Evaluation System (SED) and the implementation of the Model Terms of Reference (TdR) and the Monitoring and Evaluation Forms (FMyE) as methodological tools to measure performance. However, it is worth considering the way in which the degree of effectiveness of the TdR and F&M is measured as methodological tools used to meet the purposes of measuring the performance of government actions as a result of public policy exercises whose scope is to establish optimal evaluation processes.

Keywords

Evaluation of public policies, governance, federal system, federal public administration.

Introducción

El presente artículo académico es una mirada teórico-práctico sobre la estructura y funcionamiento que juegan los instrumentos normativos y herramientas metodológicas para la evaluación del desempeño de políticas públicas en México, de forma concreta el caso de los TdR y las FMyE del CONEVAL 2014-2017. Este documento es el resultado de un análisis documental fundado explicado desde la metodología del enfoque de diseño como marco alternativo para la evaluación de políticas públicas que propone Parsons W. (2008), siendo este un recurso aplicado como estrategia meta evaluativa a los medios que el órgano garante de la evaluación en México utiliza. De esta manera, se estudia y explica cómo han sido diseñadas las herramientas metodológicas para comprender su comportamiento frente al proceso de evaluación al desempeño de programas públicos.

Ahora bien, para que el trabajo de investigación aquí disertado cumpla con las expectativas esperadas, este, se estructura en tres partes, abordando en primera instancia el marco axiológico del modelo de Términos de Referencia (TdR) y la Ficha de Monitoreo y Evaluación (FMyE), en la que se plantea un análisis desde el enfoque de diseño de la teoría de las políticas públicas. Mediante él se identifican y revisan cuáles son los instrumentos normativos que delinear tanto el funcionamiento como la estructura de las herramientas metodológicas utilizadas para evaluar el desempeño de políticas públicas en México.

Posteriormente, se establece un análisis sobre las herramientas metodológicas existentes para determinar cómo funciona el objeto de medición del grado de efectividad de las políticas públicas federales del Estado Mexicano. En igualdad de circunstancias, en este primer apartado se hace una reflexión sobre los mecanismos que se utilizan para establecer el registro de información a partir de los resultados evaluativos. El análisis concluye con una descripción puntual sobre la definición de las bases generales institucionales que el ente responsable de la fiscalización de la función a nivel federal utiliza como par del Poder Ejecutivo para la construcción de la opinión, esto es, el papel que juega la Auditoría Superior de la Federación como órgano relevante del Poder Legislativo de nuestra nación.

En segunda instancia, se aborda un segundo tema que data sobre el ambiente en el que se desenvuelven los instrumentos normativos y las herramientas metodológicas del proceso del desempeño de evaluación de políticas públicas. Para ello, se realiza un examen sobre el tejido metodológico en el que se desenvuelven los instrumentos normativos en el proceso de evaluación del desempeño y se explica el entorno en el que coexisten las herramientas metodológicas durante las etapas que dan significado al entorno en el que se desarrolla la evaluación.

Finalmente, un tercer y último apartado, es el que tiene que ver con el análisis de los instrumentos normativos y herramientas metodológicas a partir de la elección y selección de enfoques, donde cobra relevancia el papel que juegan perspectivas teóricas como la Gestión para Resultados (GpR) como marco de análisis del proceso de evaluación del desempeño de los programas, así como, la teoría del Uso como marco de análisis para el diseño de herramientas metodológicas para la evaluación del Desempeño del programa.

I. Marco axiológico de los TdR y FMyE. Un análisis desde el enfoque de diseño de la teoría de las políticas públicas

El proceso de evaluación del desempeño de los programas públicos y políticas públicas en México en el nivel de gobierno federal, requieren ser observado, en un primer momento, a partir de la identificación y definición de las herramientas metodológicas que utiliza como componentes para la obtención y valoración de la información que de ellas emanan, para que en un segundo espacio, se pueda apreciar la efectividad que estas tienen o no en relación a los resultados que estas producen.

En ese sentido, la revisión documental sobre los elementos que se configuran durante dicho proceso, ha permitido identificar un conjunto de elementos que han sido agrupados, no solamente en herramientas metodológicas como se ha venido indicando, sino además, se ha considerado agregar instrumentos normativos, los mecanismos para el registro de información y las bases generales institucionales como formas relevantes que coadyuvan en la recopilación, construcción, procesamiento de la información y emisión de resultados de la evaluación para establecer incluso los juicios de opinión institucional. Ver tabla N° 6.

Tabla N° 6. Marco Axiológico de los TdR y FMyE para el análisis de la evaluación del desempeño de programas públicos y políticas públicas en México	
Componentes	Elementos
1. Instrumentos normativos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED ▪ Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007) ▪ Programa Anual de Evaluación 2014, 2015, 2016 y 2017
2. Herramientas metodológicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El "Modelo de Términos de Referencia" (2014-2015) ▪ Ficha de Monitoreo y Evaluación: Criterios de Elaboración ▪ Ficha de Monitoreo y Evaluación: Antecedentes y Metodología (2015) ▪ Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales
3. Mecanismos para el registro de la información	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014, 2015-2016, 2016-2017 ▪ Resumen del Desempeño a partir de las Fichas de Monitoreo 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017 ▪ Base y ficha técnica de indicadores y, reporte de monitoreo 2014, 2015, 2016 y 2017
4. Bases generales institucionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opinión institucional sobre la evaluación específica del desempeño 2014-2015 y 2015-2016. ▪ Posicionamiento institucional 2016-2017. ▪ Informe de la Evaluación Específica del Desempeño 2012-2013, 2014-2015. ▪ Auditoría del Desempeño (2016) implementado por la ASF.
Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión hecha a los TdR y FMyE (2014-2017)	

A. Instrumentos normativos para la evaluación del desempeño

Uno de los instrumentos normativos de suma importancia en el ejercicio de evaluación del desempeño de las políticas públicas en México, son los “Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal”. A través de este instrumento jurídico se establece una descripción sintética del marco conceptual que engloba la evaluación, en el trascienden acepciones como *“evaluación, marco lógico, proceso presupuestario, programa de mejoramiento de la gestión pública y programa público federal”*, entre otros que se encargan de definir el entramado de quienes las ejecutan. En ese orden de ideas, los “Lineamientos”, se refieren a los objetivos estratégicos de las dependencias como un soporte que busca concretar mediante “fines”, aquellas expresiones y exigencias ciudadanas de la nación establecidas en objetivos, estrategias y prioridades sociales contenidas en un solo documento llamado “Plan Nacional de Desarrollo (PND)”.

Lo anterior significa que las acciones emprendidas por las dependencias públicas deberán estar alineadas bajo una misma lógica hacia el plan gubernamental, pues es en esta parte donde surgen los objetivos, metas y acciones convertidas en programas sociales y presupuestarios, mismos que son sujetos de medición para valorar sus resultados en una constante denominada ejercicio fiscal.

Desde el enfoque de la evaluación de políticas públicas como punto de partida, es necesario revisar la forma u origen que han dado pie a la existencia de estos medios de evaluación identificando la coordinación que guardan con los fines que se persiguen y los criterios que se requieren para alimentar de manera dinámica la conformación de la información que habrá de monitorearse a partir de los objetivos que se vinculan al o los programas que emanan del PND, esto es, el nivel de vinculación entre las metas y objetivos que persigue el programa, la claridad y congruencia de la justificación de los objetivos estratégicos a partir de una metodología específica que permita su formulación y, la lógica racional entre los indicadores de resultados y el objetivo estratégico, esto, como un medio que vislumbre su contenido externo.

De esta forma, con la perspectiva prevista en esta sección, también se busca delimitar el contexto interno de los “Lineamientos” para comprender los patrones que valoran la congruencia interna del programa con la definición de su población objetivo, cuya finalidad es la de identificar cuáles son los bienes y/o servicios que genera la política evaluada. Esta situación contribuye en el establecimiento de indicadores para medir específicamente lo que se busca, sobre lo que se realiza; así, tener claridad sobre lo que se está produciendo.

En ese mismo sentido, norma la instrumentación de la “Matriz de Indicadores”, como un recurso que las instituciones públicas deben atender al elaborar cada uno de los programas presupuestarios, pues este establece una alineación de metas y objetivos que derivan en indicadores para medir su desempeño. Esto, considera, al menos los siguientes componentes de análisis para evaluar el desempeño: “Resumen Narrativo” e “Indicadores”, ello como “Metodología de Marco Lógico”. Es de referir que esta metodología se inscribe en la vertiente del PbR como variante de análisis de la GpR como enfoque de la NGP.

Lo arriba citado, al revisar los “Lineamientos”, encuentra que a su vez expone los tipos de evaluación que se implementan, tanto, para alimentar el Sistema de Evaluación del Desempeño, como para establecer evaluaciones orientadas a resultados. Para ello, por un lado, están las evaluaciones realizadas a los programas federales y por otro lado las estratégicas, mismas que contemplan la administración pública federal.

Aunque los dos marcos instrumentales en los que se centra la evaluación de los programas sociales, en lo general, muestran ambigüedad (pues pareciera que significan lo mismo, ya que en ambos casos refiere que se orientan a evaluar programas); la gran diferencia está, en la tipología evaluativa que delinea el primer enfoque, pues las clasifica en cinco formas para medir el grado de efectividad de un programa: evaluación de consistencia y resultados, de indicadores, de proceso, de impacto y específica. En cambio, las evaluaciones estratégicas están centradas en medir un programa o conjuntos de programas a partir de sus estrategias, políticas e instituciones. Se podría decir, incluso, que bajo una evaluación estratégica se

contribuye a medir en sí, una política y no un programa presupuestario en particular como derivado de un conjunto de acciones que conforman una política (educativa, social, económica, etc.).

Es de observar que, de acuerdo con el apartado segundo, numeral 17 de las consideraciones generales del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2014 y 2015 se refiere a la “Evaluación Específica del Desempeño” como un tipo de evaluación que se considera como parte de las “Evaluaciones Específicas” que contemplan los “Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas de la Administración Pública Federal”, en su numeral Décimo Sexto, fracción I, inciso e). La característica de este panorama presupone la existencia de un esquema vinculante en el que descansa el objeto de estudio de la investigación. Sin embargo, en los PAE 2016 y 2017, ya no los refiere de la misma forma, pues solo los considera como evaluaciones específicas, dejando un vacío sobre la categorización de la Evaluación Específica del Desempeño y en consecuencia el modo de su instrumentación.

Por otra parte, instrumentos normativos como el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, es otro de los componentes que se analizan como parte de los instrumentos normativos de la evaluación del desempeño. Estos dan origen a las bases metodológicas que facultan a las entidades públicas del gobierno federal para establecer mecanismos que permitan conocer el grado de efectividad de los programas sociales a partir de sus metas y objetivos en relación con la aplicación de los recursos públicos ejercidos durante un ejercicio fiscal.

El “Acuerdo”, visto como figura jurídica de la evaluación contempla cuatro aspectos relevantes como parte de su estructura funcional: objetivos, definiciones, disposiciones generales y las específicas. Los aspectos citados, son los ejes estratégicos que configuran el entramado que la evaluación del desempeño de políticas públicas requiere. Dentro de las principales herramientas de las que dispone este “Acuerdo” como medio para evaluar el desempeño de las políticas públicas en México, se encuentran el PbR y el SED, los cuales se hallan bajo la regulación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, la Secretaría de la

Función Pública, las que a su vez actúan coordinadamente con el CONEVAL. Así también, otra de las características que se establecen en el “Acuerdo” es la composición de los elementos estratégicos que los gobiernos abiertos establecen en el marco de la NGP, los cuales se fundan en la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, monitoreo e informes del ejercicio presupuestario, y la evaluación, como un medio que establecen las disposiciones específicas.

Lo referido conlleva a revisar el nivel grado de efectividad que el PbR y el SED dado su lógica metodológica asociada a la GpR, favorecen un verdadero análisis cualitativo del desempeño de una política pública. A ello, se suma la comprensión sobre si esta medida o forma de evaluar el desempeño de toda política pública, es un instrumento lógico que ofrece a los tomadores de decisión un panorama claro y objetivo para valorar el sentido de su actuación social con relación a la gestión de los problemas públicos para los cuales fueron diseñados.

Al respecto, el citado “Acuerdo”, sienta las bases y/o andamiaje para que funcione el Sistema de Evaluación del Desempeño. En ese sentido, si bien delinea las reglas del proceso evaluativo, este no considera aún el papel que deben jugar los órganos internos de control y los evaluadores externos, hasta donde deben llegar con las herramientas metodológicas que les ofrece el conglomerado de tipologías que marca el CONEVAL, cuáles deberían ser los alcances para medir el desempeño del programa y sobre todo cómo consolidar estos esquemas en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Como referente del párrafo en comento, no solo se trata de que el SED y las metodologías arriba referidas determinen mecanismos de evaluación y, procesamiento de información y resultados; sino debe ir más allá, es decir, se debe fortalecer el hecho, en el cómo las autoridades, deben llevar los productos evaluativos a procedimientos formativos o sumativos de retroalimentación y mejora del programa. En igualdad de circunstancia, se observa que el entramado de este contexto normativo obedece más al estudio de los avances que un programa presupuestario tiene en función de las metas, casi siempre cuantitativas, el cual ha considerado como elementos para resolver un problema público. Bajo este

parámetro, la evaluación contempla enumerar estadísticamente los resultados y, a partir de ella, establecer deducciones de su nivel de efectividad sin preocuparse u ocuparse, por aquellos aspectos que influyen en la forma en que los programas están o no dando resultados.

Es en esta lógica que Trudi Miller (1984; citado en Parsons, 2007) juzga a partir del enfoque de diseño, el “desempeño” de la actividad pública como un medio que carece de objetividad y valores al momento de ser evaluados. Trasladado esta visión al ejercicio de las políticas públicas y programas presupuestarios, es común encontrar que los resultados son un mero aporte cuantitativo sobre los costes de transacción basados en la eficiencia y eficacia de estos, los cuales se miden a través de los indicadores de resultados y de gestión. Así el “Acuerdo”, establece las pautas para registrar matemáticamente los principales hechos que se van suscitando durante el proceso de implementación de las políticas y, a la vez, definiendo patrones de comportamiento y comparando el arranque de una meta como línea base y la conclusión de esa meta en sintonía al periodo establecido.

El resultado de ello muestra cuantitativamente el grado de avance del programa en un ejercicio fiscal mediante el cumplimiento de metas, sin importar aspectos como aquellos que conducen de manera estructurada a la innovación del programa, la consolidación de mecanismos de aprendizaje ensayo – error, que construyan capacidades técnicas para transformar las ideas o fallas identificables en representaciones tangibles de solución. Simplemente, como ya se citó líneas arriba, solo muestran una organización de datos estadísticos que, si bien son oportunos para visualizar los costes de eficiencia del programa, estos no tienen mayor alcance para implementar un proceso de retroalimentación, tal y como se muestra en los resultados de las evaluaciones entre 2014 y 2015, donde, siguieron apareciendo las mismas observaciones. Esto también, hace denotar el papel decisorio irracional y político de los responsables del programa.

La sinergia que muestran tanto los “Lineamientos”, como el “Acuerdo” en materia de evaluación, configuran la aparición de un elemento más dentro del análisis, esto

es, el “Programa Anual de Evaluación” (PAE). Este instrumento, configura al menos siete ejes a tratar:

- Determina los tipos de evaluación que se llevarán a cabo dentro del ejercicio fiscal para el cual fueron autorizadas.
- Establece el calendario o periodicidad a los que se sujeta todo proceso de evaluación y los vincula a las actividades de programación y presupuestación durante un ejercicio fiscal.
- Articula los resultados de las evaluaciones como base sustantiva del PbR y el SED.
- Establece los criterios normativos que habrán de observarse durante la evaluación fundados en los “Lineamientos” y el “Acuerdo” de las evaluaciones de políticas públicas de la administración pública federal.
- Norma los criterios de “Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivado de informes y evaluaciones externas a programas federales”.
- Regula las características y elementos que se deben observar durante la implementación de la “Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)”.
- Instruye la forma en que habrá de conducirse y organizarse el “proceso de evaluación de programas federales” a partir de 12 formas de observar una política pública:
 - Evaluaciones de programas federales coordinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - Evaluaciones de programas federales coordinadas por la Secretaría de la Función Pública.
 - Evaluaciones de programas federales coordinadas por CONEVAL.
 - Evaluaciones de programas federales con Recursos Federalizados en Concurrencia de Recursos.
 - Programas de nueva creación propuestos para el PPEF
 - Programas sujetos a diagnósticos.
 - Evaluación de procesos.
 - Evaluación de impacto.
 - Evaluación de consistencia y resultados.

- Evaluaciones específicas.
- Evaluaciones estratégicas.
- Evaluaciones de PAE.

B. Herramientas metodológicas para medir el grado de efectividad de las políticas públicas en México

Siguiendo con el marco axiológico como base fundamental del enfoque de diseño, en este apartado, se configuran los medios que han sido utilizados como un recurso procedimental para obtener la información y darle un tratamiento estratégico para su análisis con relación al programa presupuestario como caso de estudio. Por ende, de acuerdo, a lo que estipula el CONEVAL y los instrumentos normativos referidos en el espacio anterior, esto, es posible mediante cuatro esquemas metodológicos: El “Modelo de Términos de Referencia” (2014-2015), Ficha de Monitoreo y Evaluación: Criterios de Elaboración, Ficha de Monitoreo y Evaluación: Antecedentes y Metodología (2015) y la Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales.

Los Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación Específica de Desempeño (EED), es el modelo metodológico vigente en México que ha sido utilizado para obtener, registrar y valorar la información de un programa en base al planteamiento de sus objetivos, metas y acciones que se establecieron para gestionar y resolver un problema público. Ello, permite establecer criterios de medición, reporte de resultados, avances de metas establecidas, en general se trata de realizar juicios atribuibles al funcionamiento del programa. De la revisión hecha a los documentos normativos, se identifica que la característica del contexto en la cual se funda el diseño de los TdR, obedece a los principios básicos del PbR. Es claro que su composición se basa en los criterios que este tipo de perspectiva paradigmática de la NGP instituye como marco general del análisis, pues se apoya en la Metodología del Marco Lógico (MML); así como, en la MIR en su vertiente vertical (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) y su forma horizontal (Resumen Narrativo / Objetivos, Indicadores, Medios de Verificación y Supuestos).

Lo comentado, da pie a la conformación del armazón del “Contenido General del Modelo”, el cual, establece un análisis de resultados finales del programa, productos, identificación sectorial, seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora y cobertura del programa (ver figura N° 1).

Figura N° 1. Contenido General del Modelo de los Términos de Referencia para la Evaluación					
Componentes	Resultados finales del programa	Productos	Indicador Sectorial	Seguimiento a los Aspectos Susceptibles	Cobertura del Programa
Objetivos que persigue	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valora los impactos del programa con base en los hallazgos encontrados en las evaluaciones externas. ▪ Las evaluaciones externas deben haberse realizado con una metodología rigurosa. ▪ Valoración de los avances de los indicadores de FIN y 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se enfoca a una valoración de los bienes y servicios que otorga el programa, a partir de la selección de cinco indicadores de componentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisa que el indicador del programa se encuentre alineado al indicador del programa sectorial para valorar las contribuciones que sus objetivos aportan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reporta los ASM con base en sus documentos de trabajo. ▪ Incluye las acciones emprendidas y su avance reportado en cumplimiento o con los mecanismos de años anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centra su análisis en la valoración de la cobertura del programa en relación con el mismo.

Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo de TDR para la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015

También, el TdR establece el “Contenido Especifico” del mismo, el cual busca de forma ampliada delimitar el campo de análisis del desempeño del programa a través

de la identificación de los datos generales, la descripción del programa y selección de los indicadores sectoriales, de resultados, de servicios y de gestión para su estudio respectivo. Los elementos referidos constituyen una forma de valorar el desempeño de la política cuantificando hechos, monitoreando avances y calificando acciones en base a medios que establecen las coordinaciones de los programas. En ese sentido, mide el progreso de indicadores y análisis de metas en el tiempo, como una constante dinámica de observación que continuamente registra su comportamiento, estima la configuración de sus resultados en base a los efectos atribuibles del programa y otros que lo constituyen, así como, los hallazgos detectados.

El “Contenido Específico” también, incluye el estudio de la cobertura del programa en el cual califica el nivel de definición de la población potencial, objetivo y atendida en relación a la dinámica de cambio sobre la cobertura que ha tenido el programa. Por otra parte, el posicionamiento metodológico que ocupa este tipo de herramienta, establece el análisis de los mecanismos para dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) en relación al año anterior, en el que se ocupa de valorar cuáles fueron los aspectos comprometidos y los avances en las acciones de mejora emprendidas en años anteriores.

En el orden final del “Contenido Específico del Modelo de TdR”, cierra con las conclusiones, donde, plantea un esquema mediante el cual, el órgano evaluador externo debe considerar una serie de propuestas que deben incluir los resultados de la evaluación. Bajo este orden, mediante el enfoque de diseño, se han agrupado de acuerdo a los fines que persigue:

- Estimación de los resultados a partir de actividades sensibles al contexto del tiempo y el espacio, esto es:
 - Conclusiones del proveedor adjudicado.
 - Fortalezas, retos y recomendaciones sobre el programa.
- Avances del programa a partir de la claridad de los valores que se buscan mediante las metas establecidas influenciadas por la conducta humana o las predicciones para el futuro.

- Avances que obtuvo el programa durante el ejercicio fiscal actual; consideradores sobre la evolución del presupuesto.
- Fuentes de información y calidad y suficiencia de la información disponible para la evaluación.
- Datos del proveedor adjudicado.

La parte del TdR arriba citado, se clasifica de esa forma, porque permite comprender desde el papel racional, la conducta humana influenciada por distintos esquemas de valores normativos y la formación social que el evaluar tiene al momento de realizar el análisis, es decir, busca capturar el papel que juega el sujeto evaluador a partir de sus fundamentos ideológicos en los resultados de una investigación evaluativa. En este sentido, cobra relevancia la postura de Frascati (OCDE, 2003) y Oslo (OCDE, 2005), sobre la perspectiva de estudiar un hecho a partir del enfoque de diseño cuando citan “la importancia de relacionar la experiencia del ser humano por el conocimiento que tiene de los objetos y el uso que se puede dar con un nuevo objetivo”. Postura a la que, hasta ahora el TdR, se muestra ajena.

Otro aspecto que destaca el enfoque de diseño es, que permite identificar dentro de la estructura del TdR para la EED, la etapa de “Desarrollo” del modelo en el que se enmarcan el proceso de instrumentación de la herramienta, es decir, el establecimiento de las bases para concursar por las evaluaciones del desempeño, así como, la definición de los plazos y condiciones de entrega del servicio que la gestión pública ha contratado.

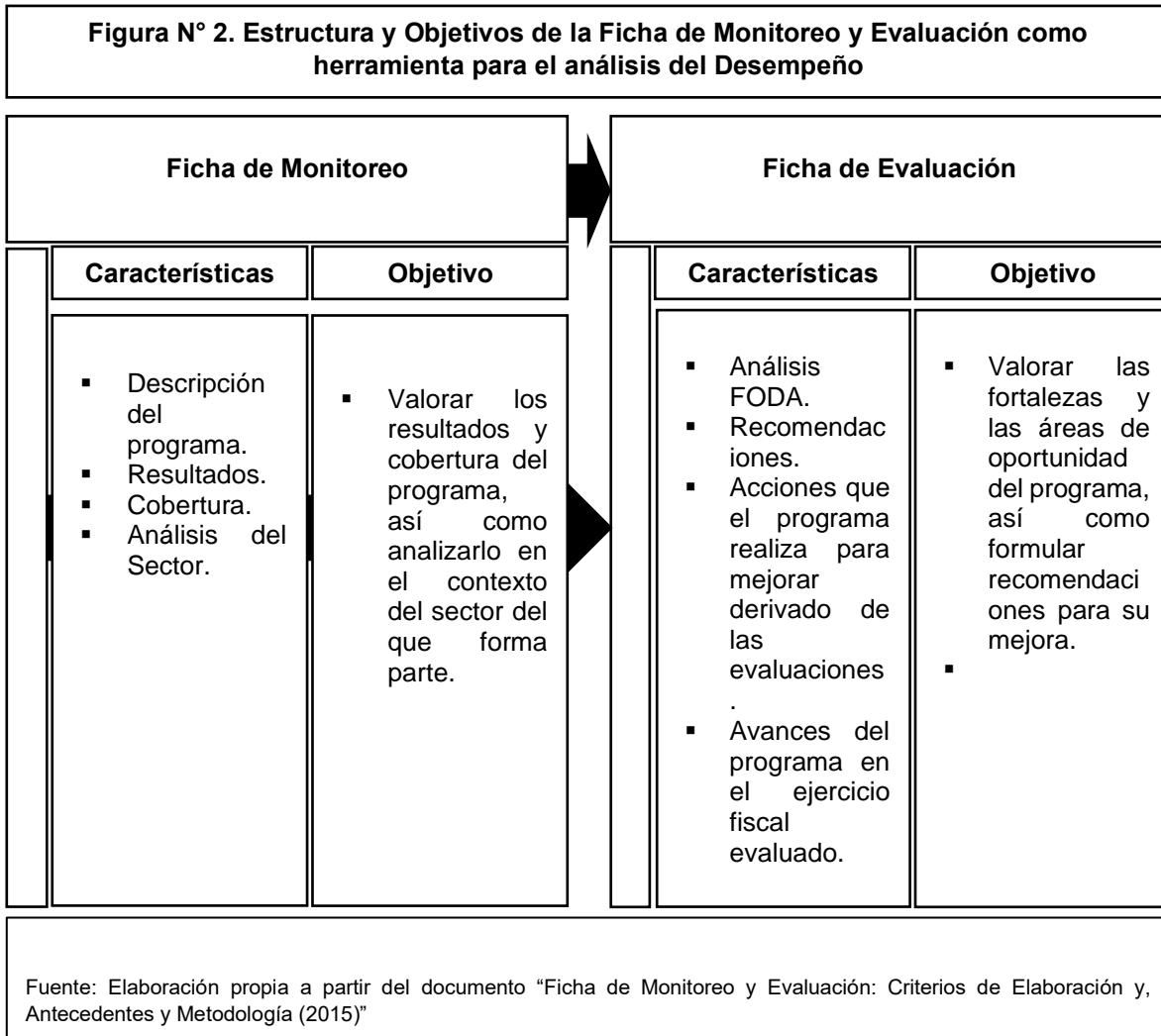
En otra vertiente, el modelo TdR para la EED, muestra un nivel de complejidad en la aplicación de sus componentes metodológicos tanto para su implementación, como para la obtención y análisis de la información durante el proceso de evaluación del desempeño del programa. Esto se debe a la incapacidad para reflejar un comportamiento real sobre las fallas del programa, ya que su principal medio de operación es a través de la técnica documental y de gabinete para la recopilación de información, dejando de fuera la investigación de campo, la cual podría fortalecer en base a estudios a profundidad y de casos el análisis sobre la evaluación del desempeño. En consecuencia, la situación planteada es el reflejo del debilitamiento

del procedimiento metodológico, pues solo se concreta a una revisión periódica de actividades que los decisores públicos integran o documentan, mismos que son proporcionados a los evaluadores externos para su valoración.

Es importante citar que los elementos del TdR tienen una sincronización de origen con los componentes de la MIR dado su vinculación con el PbR. Tal situación, les permite estructurar el análisis bajo una lógica procedimental. Esta circunstancia, coloca a esta herramienta en nivel de prioridad estratégica para la gestión y análisis de la información, pues valida y administra los datos obtenidos en la investigación de gabinete.

Otros de los elementos que conforman las herramientas metodológicas son las Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE), mismas que se han clasificado en la investigación, desde dos puntos de vista técnico, tal y como lo refiere su contexto normativo: Criterios de Elaboración y, Antecedentes y Metodología. El primero constituye las características que habrá de contener la información recabada, fundada en su estructuración, organización para el análisis y exposición de resultados; mientras que el segundo valor técnico obedece a la forma y/o procedimiento que se debe establecer para la construcción de los datos que debe contener la ficha.

En ese mismo sentido, la “Ficha” se estructura en dos partes, por un lado, la que permite monitorear y dar seguimiento a las condiciones que establecen los objetivos y metas del programa alineadas mediante la MIR y, por otro lado, establece los componentes para evaluar los resultados de este en base al seguimiento que se le hace periódicamente al programa (Ver figura N° 2).



No obstante, este tipo de herramienta metodológica, independientemente de que se vincula a los TdR para la EED, bajo un modelo centrado en la eficiencia y eficacia que un programa genera para cimentar la perspectiva de la GpR, el diseño de estas “Fichas” en lo general, se construye a través del enfoque teórico del “Uso” planteado por Patton (2008), el cual, se instituye en cuatro vertientes: Instrumental, conceptual, procesual y político o simbólico (CONEVAL, 2015a).

Siguiendo con el análisis del enfoque de diseño, la teoría del “Uso” coloca funcionalmente a la FMyE en un esfuerzo por estructurar el contenido de la información obtenida mediante evaluaciones realizadas en la que privilegia la utilización que se le da a la información producida. Es un medio para articular razonamientos lógicos que se han realizado para la toma de decisiones.

Sin embargo, esa base instrumental conlleva a que los decisores se fijen en datos estructurados y racionales que carecen de un análisis a profundidad sobre las problemáticas que presenta el programa. Además, si bien busca generar un pensamiento y comprensión de forma abstracta del problema, este se ve limitado por lo sistematizado de los hallazgos que reportan los avances del programa en base al enfoque cuantitativo del estudio.

Pareciera que deja de lado la importancia de interpretar la forma en que influyen las decisiones o el sistema de valores sobre cómo se juzga y en base a qué, los problemas que subyacen en el programa para que este sea efectivo, pueda atender los objetivos para los cuales fue diseñado e implementado.

La teoría en comento, en la que se funda la formulación de la FMyE se apoya más en la función instrumental y la función político – simbólica, como bien se especificó líneas arriba. Al respecto, el sentido que se le da, dado los acontecimientos de registro de información y análisis del comportamiento del programa, es alimentar el proceso de conocimiento de la situación real de los problemas que presenta el programa vía las formas de comunicar los resultados intra organizacionales que ésta, establece.

Sin embargo, la forma de producir su estructura informativa institucional hacia el exterior obedece más a un maquillaje de datos, vinculándose así, la otra función, la política – simbólica. Esto quiere decir, que sirve de medio para publicar avances e informar a la ciudadanía sobre grandes logros, pero que, a su vez, funcionan como una cortina para ocultar el entorno real en la que se encuentra el desarrollo del programa. Al comparar esta situación, entre la aplicación de la teoría del Uso y la perspectiva que Trudi Miller (1984) plantea a través de la visión del enfoque de diseño, en los resultados de la evaluación del programa, se aleja por lo menos de dos principios fundamentales que debería de cumplir:

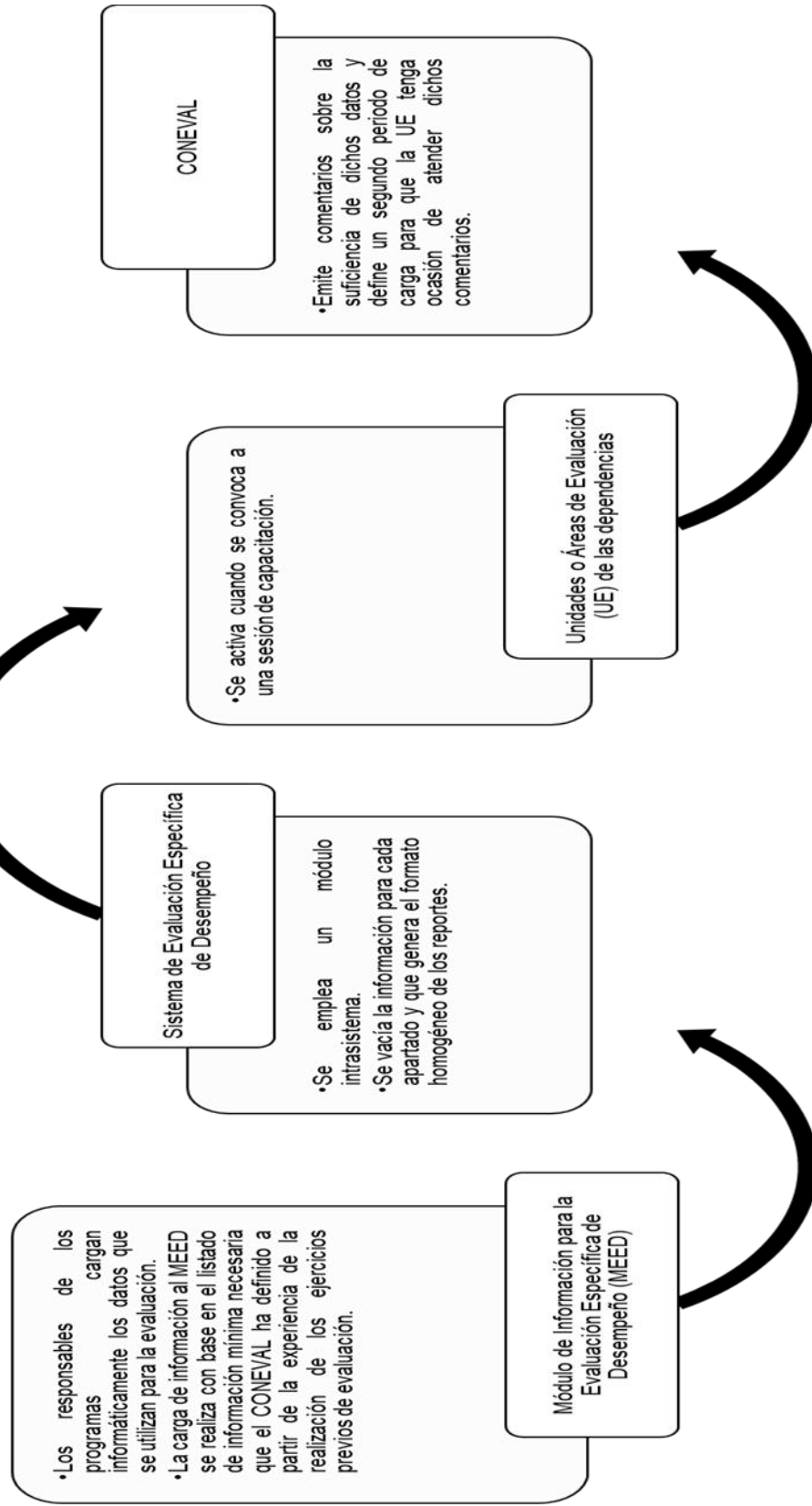
- Debe definir con claridad los valores que se buscan.
- No maquillar las metas con la jerga del análisis pseudo – científico que estudia la conducta humana o las predicciones para el futuro”.

Aun así, este tipo de marco en el que se cimienta la formulación de la FMyE y de acuerdo con el tipo de uso procesual que plantea el CONEVAL a través de Patton (2008), en la práctica, se asemeja más a la construcción de argumentos para el “debate” y el “diálogo crítico” que el enfoque de diseño plantea como un mecanismo que procura generar una concepción basada en los valores del contenido de la información para medir desde un ángulo más amplio los resultados de la política.

El problema surge, en cómo se dirige a la construcción de ejes que permitan la retroalimentación del programa, cuando existe la contraparte instrumental y política simbólica como un medio que pareciera que obstruye el paso hacia una dinámica de cambio. Por otra parte, el CONEVAL a partir del año 2013, establece un nuevo marco de análisis que instrumenta el proceso de monitoreo y evaluación mediante una recomposición de la “ficha”, la cual, se vincula al Sistema de Evaluación del Desempeño como un mecanismo coadyuvante durante la medición de los avances programados de la política. Este marco erige la forma metodológica que se debe observar para construir precisamente la ficha y así lograr el confinamiento de datos requeridos para evaluar el desempeño del programa. (Ver figura N°.3).

Un último recurso que se ocupa dentro del proceso de evaluación del desempeño del programa proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera en México es la metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales. Este mecanismo, sirve para evaluar si los indicadores cuentan con las directrices y procedimientos que se deben seguir para certificar el diseño de los elementos que funcionan como medios para medir los resultados, servicios y gestión en relación con las metas y objetivos del programa. Los indicadores que aquí se expresan son componentes estratégicos que sirven de apoyo fundamental para monitorear el avance del programa, evaluar su comportamiento en base a resultados y configurar patrones que limiten su funcionamiento óptimo. De lo anterior, es importante revisar cómo se diseñó esta herramienta, es decir, bajo qué perspectiva teórica y fundamentos técnicos se ha elaborado para delimitar su funcionamiento y valorar su dimensión operacional.

Figura N° 3. Metodología de elaboración de la Ficha de Monitoreo y Evaluación (FMyE)



Fuente: *Elaboración propia a partir del documento que emite el CONEVAL, Ficha de Monitoreo y Evaluación: Antecedentes y Metodología (2015)*

Esto conlleva a analizar si existe algún nivel de complejidad y sincronización entre las partes durante la implementación del presente recurso metodológico para la obtención y análisis de la información durante el proceso de evaluación del desempeño del programa. Ante el panorama arriba citado, la metodología en mención tiene sus bases, al igual que los TdR y las FMyE, en la perspectiva teórica de la GpR, siendo la MML y la MIR, su principal soporte. Así, la valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión, la valoración específica de los indicadores de resultados y, la emisión del dictamen de aprobación de indicadores, son las etapas que se prevén en este recurso. Siguiendo con el hilo del modelo teórico, mediante la cual, se han diseñado los indicadores para medir los avances del programa, es importante citar que su razón técnica – normativa, encuentra sus raíces en la MIR, siendo de esta forma un marco rígido para la definición, revisión, especificación y selección de los criterios de valoración que habrán de establecerse como indicadores en base a los objetivos que persigue el programa.

Durante este proceso, corresponde al CONEVAL su elaboración, siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Auditoría Superior de la Federación, los entes obligados para revisar y comentar los aspectos técnicos de los indicadores que se han diseñado para un determinado ejercicio fiscal; uno como representante del Poder Ejecutivo de la Federación y otro, como interlocutor constitucional parlamentario.

C. Mecanismos para el registro de información a partir de los resultados de las herramientas metodológicas utilizadas

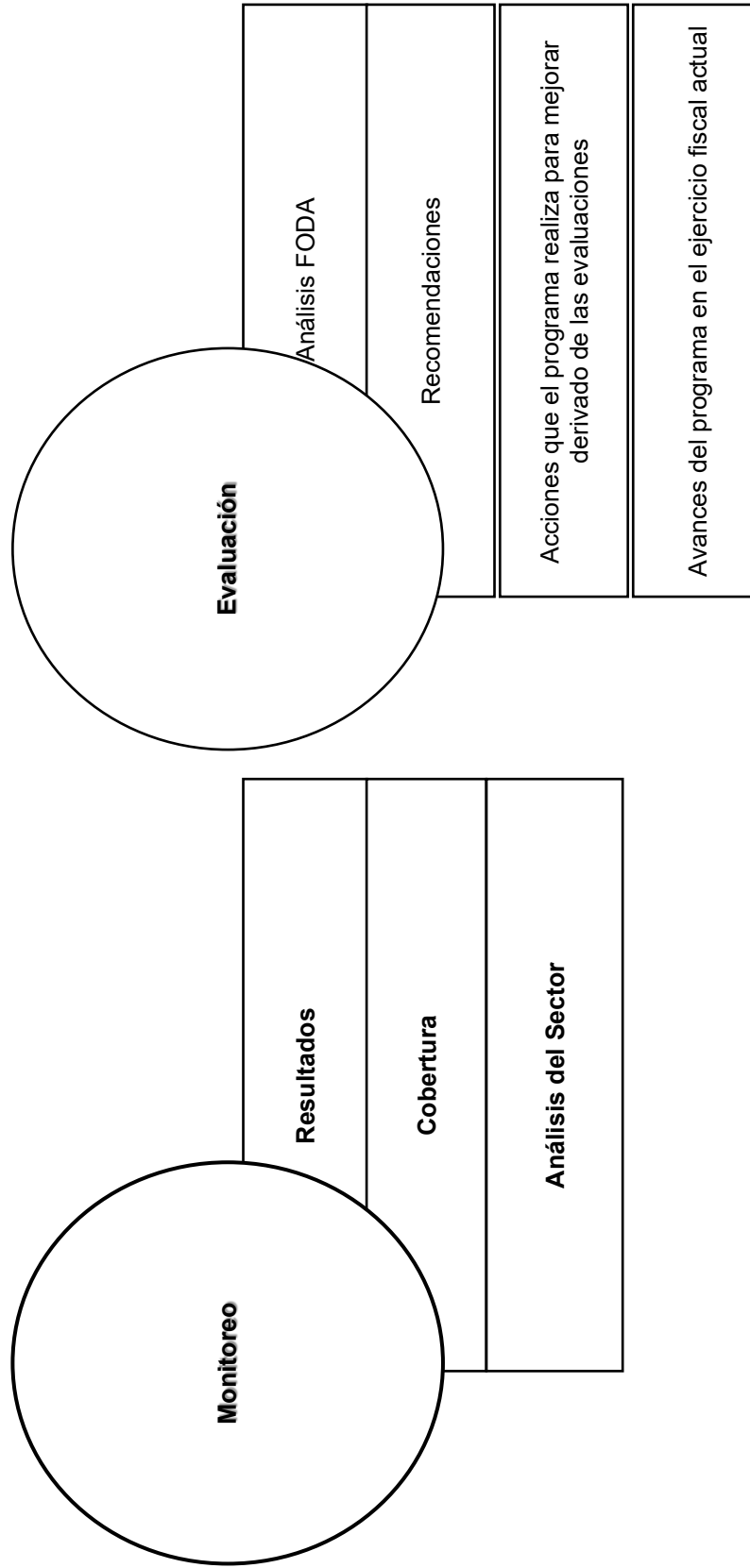
Por “mecanismos” para la obtención de la información se entiende aquel conjunto de elementos que definidos en base a una metodología ejercen una función para registrar la información requerida para el análisis del proceso de evaluación en materia de desempeño del programa como caso de estudio.

En función de lo anterior, es a través de la técnica documental, que la investigación ha permitido delimitar los documentos específicos que se han clasificado en este orden para un análisis pertinente. En este conjunto, se han agrupado elementos como las FMyE correspondiente a los años 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017; el Resumen del Desempeño a partir de las FMyE por periodo (2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017); la Base de Indicadores; y, la Ficha Técnica de Indicadores y Reporte de Monitoreo (2014, 2015, 2016 y 2017).

Los documentos arriba citados, constituyen el resultado de un ejercicio realizado a través de la Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales. En cuanto a las FMyE”, son un mecanismo de registro de insumos de valoración para medir el desempeño del programa, producto de los lineamientos normativos que establece el CONEVAL, mediante los criterios y metodología de elaboración de las “Fichas” en mención, cuyo fin es el de sistematizar la información para vigilar y controlar los avances del programa en relación con las metas propuestas. Como ya se citó en párrafos anteriores, la “Ficha”, está estructurada por dos componentes (monitoreo y evaluación).

En este sentido, de acuerdo con el enfoque de monitoreo, este, agrupa elementos como la descripción del programa, resultados, cobertura y análisis del sector; mientras que el enfoque de evaluación considera el análisis FODA, las recomendaciones y acciones que el programa debe realizar para mejorar, derivado de las evaluaciones y avances del programa” en el ejercicio fiscal correspondiente. (Ver figura N°4).

Figura N°4. Elementos de la Ficha de Monitoreo y Evaluación (FMyE)



Fuente: *Elaboración propia a partir de las Fichas de Monitoreo y Evaluación que establece CONEVAL (2014)*

Como bien señala Carlos Burgos en relación al enfoque de diseño, en su artículo académico *“Teoría del Diseño: Categorías y enfoques epistémicos para una nueva imagen de la Disciplina”*, se puede deducir que las “Fichas de Monitoreo y Evaluación” son un medio que se basan en la “categoría de la representación” (Burgos, 2016, p. 38), pues guardan un significado gráfico mediante el cual se encargan de registrar diversos aspectos cualitativos y cuantitativos del programa “Proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera en México”.

Sin embargo, durante el procesamiento de llenado de las fichas, en ambos componentes concentran una serie de fallas de adecuación, tanto del significado como de la pertinencia del programa con relación a los objetivos que persigue, al menos, así lo demuestra el comportamiento registrado de la información durante los años 2014-2017; pero vayamos por parte y veamos a que se refiere esta situación.

De lo anterior, el componente de monitoreo muestra una falta de sincronización en la forma de establecer homologadamente la descripción del programa, pues entre el periodo 2014 – 2017, presenta un conjunto de aseveraciones distintas sobre la forma en cómo conceptualizan el programa, qué objetivos persigue generando ambigüedad con el apartado de cobertura al referirse homologadamente sobre la población objetivo.

Esta situación puede estar sujeta al beneplácito de factores internos que los responsables del programa emiten como actores, que los lineamientos definen como entes de participación en la construcción de dichos parámetros; así como, a situaciones nodales que el sujeto evaluador contrae como factores alienables a su experiencia y juicio propio para responder a la descripción del programa como tal.

En el ejemplo de la figura anterior, constata la falta de asimetría en los requerimientos metodológicos que la forma “descriptiva” debe considerar, aún y cuando el programa presente cambios en su contexto normativo en la dinámica de temporalidad del programa (2014-2017). Dicha situación se presenta también en los objetivos específicos. Ello, hace suponer que el sujeto evaluador influye considerablemente en sus análisis bajo sus propios juicios valorativos sobre como simboliza las características esenciales del objeto del programa. Por ende, lo

anterior, presupone una encrucijada de incongruencia sobre lo que se mide, pues, sin una definición clara sobre la descripción del programa y los objetivos que persigue, los indicadores de medición que se establecen carecen de una formalidad racional y en consecuencia subjetiva sobre el juicio de resultados del desempeño que el programa busca obtener.

Otro elemento que se considera dentro de los mecanismos para el registro de la información, derivada de la evaluación de políticas, es el resumen del desempeño a partir de las FMyE por periodo (2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017). Estos, son un instrumento que utiliza el CONEVAL a través del Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED), como el medio para registrar información específica de los programas sociales en México, dentro de ellos, se cita el ejemplo que acontece en el de proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera. De acuerdo con el análisis realizado entre el periodo 2014-2017, su estructura central se mantiene igual, es decir, sin ningún cambio. Para su comprensión, su estructura analítica, se ha organizado en cuatro bloques considerando los siguientes elementos:

- Referencia ejecutiva.
- Informe de resultados.
- Enfoque poblacional y vinculación sectorial.
- Análisis FODA y compromisos institucionales.
- Dimensión social de los programas sociales.

Por referencia ejecutiva, se entiende una descripción general de la pertinencia del programa al sector al que pertenece, la clasificación programática asignada como medio de identificación presupuestal, así como, el año en que surge. Ello, como un medio de acercamiento para identificar su origen y enfoque. En ese sentido, para comprender esta clasificación, el presente estudio agrupó los siguientes elementos del resumen del desempeño de las FMyE:

- Dependencia/Entidad.
- Modalidad / Clave.
- Nombre del programa.
- Descripción del programa.

- Año de inicio.

Se ha considerado nombrar informe de resultados a la forma en que el resumen referido en el párrafo anterior comunica las ventajas y desventajas del programa, además de rendir informes sobre su situación actual que mantienen en un periodo determinado, comprendiendo así, una serie de factores definidos como la medición de resultados y resultados.

Ambos componentes integran un conjunto de elementos que delimitan el comportamiento del programa en base a su desempeño. El primero, sintetiza si se está evaluando o no el programa y expone el estatus que guarda. El segundo obedece a una explicación breve sobre el impacto social que el programa tiene con relación a un ejercicio fiscal, para lo cual, considera los efectos, avances y los alcances a partir de los indicadores de fin y propósito que la MIR, ha establecido como norma objetiva del análisis. La clasificación dada al presente mecanismo de registro de información como informe de resultados en su vertiente medición de resultados, permite identificar si el programa cuenta con formas para medirse y evaluarse a sí mismo.

En cuanto a los resultados que conforman la presente línea de enfoque, esta se estructura por la metodología de la evaluación de impacto, la cual, considera determinados elementos para valorar su actuación como medio que permita establecer relaciones causales entre el problema público a resolver y los objetivos del programa. También, contempla los efectos atribuibles del programa, lo cual, quiere decir, que documenta los cambios producidos en la población de enfoque por parte del programa. Para ello, establece una serie de medidas valorativas para comprender la contribución que la metodología genera para dicha situación. Considera de igual forma, como elemento “Otros Efectos”, los cuales, no son otra cosa que las aportaciones que el programa produce con relación al logro de objetivos.

Asimismo, este parámetro enuncia los avances de indicadores de resultados y análisis de metas, en el que pondera una descripción sobre la forma en que las metodologías utilizadas permiten contrastar su grado de efectividad a partir de las

metas establecidas. Los últimos dos elementos que considera este componente son los indicadores de fin y de propósito, cuya finalidad se centra en establecer un marco representativo e ilustrativo del modo en que el desempeño del programa se ha ido desarrollando a través de un análisis de las metas establecidas.

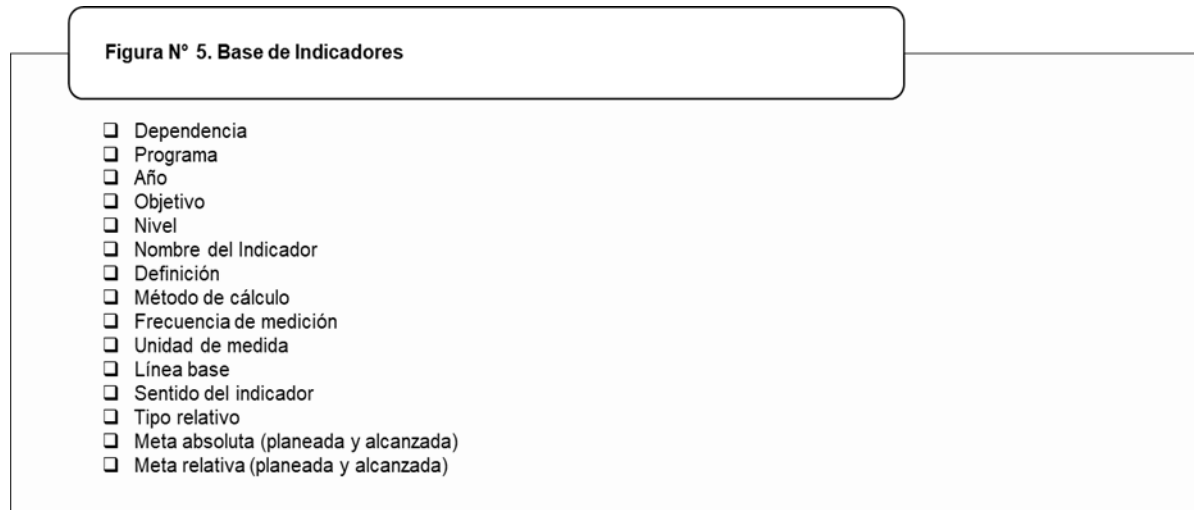
El otro conjunto que agrupa el resumen del desempeño de las FMyE, son el enfoque poblacional y vinculación sectorial. En él, queda caracterizado la cobertura del programa y el sector en el que se clasifica. El primero, realiza un análisis cuantitativo de los alcances y metas del programa a partir de su población objetivo. El segundo, ocupa una valoración también cuantitativa, pero enfocada a la eficiencia del programa, mostrada en el nivel de cobertura atendida, es decir, parte de un análisis entre la población atendida sobre la población objetivo.

En el caso del apartado de análisis FODA y compromisos institucionales del “Resumen” del que se ha venido tratando, se agrupan dos subconjuntos, por un lado los que integran el análisis FODA como la fortalezas y oportunidades, retos y recomendaciones sobre el desempeño del programa; y, por otro, los compromisos institucionales que constituyen los avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores, aspectos comprometidos en el periodo fiscal que fue evaluado y los avances del programa en el ejercicio fiscal del momento.

Un último conjunto de elementos que se ha considerado dentro de este esquema de análisis del resumen es la dimensión social de los programas sociales. En ella, se han caracterizado factores de estudio como la incidencia distributiva, derecho social o bienestar económico al que pertenece el programa y su nivel de contribución del programa en cuanto a los indicadores de pobreza: ingreso, acceso a la alimentación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad de espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a los servicios básicos de la vivienda.

Ahora bien, con la finalidad de ir cerrando la pinza sobre los mecanismos que el gobierno federal mexicano utiliza para alimentar los procesos de evaluación del desempeño sobre los programas sociales, se encuentran tres elementos, que juntos configuran el resultado o producto de la metodología para la elaboración de

indicadores: base de indicadores, ficha técnica de indicadores y reporte de monitoreo. La base de indicadores es un concentrado de información en el que se describen de manera sintética cada uno de los elementos que contienen, tanto las fichas técnicas, como el reporte de monitoreo. Ver figura N°.5. La primera es la base de datos y las otras son el medio gráfico representativo de la información organizada.



Fuente: *Elaboración propia a partir de la Base de Indicadores que establece el CONEVAL 2014-2017*

D. Bases generales institucionales para la construcción de la opinión de resultados

Las bases generales institucionales se han definido en este trabajo académico como un medio utilizado para referenciar otros mecanismos que nutren el análisis basado en los resultados u opiniones institucionales que emiten dependencias como la Auditoría Superior de la Federación en base a los resultados sobre las evaluaciones del desempeño del programa. Estos constituyen de forma paralela, el andamiaje de los instrumentos normativos y herramientas metodológicas que son parte fundamental del análisis.

Por tanto, se entienden, como una plataforma mediante la cual, el gobierno federal en un ejercicio de rendición de cuentas y transparencia como un componente de los gobiernos abiertos, utilizan como medios para difundir y comunicar los resultados de la evaluación del desempeño de la política.

Lo anterior, significa el parámetro donde se configuran la opinión y el posicionamiento institucionales, como formas que constituyen un razonamiento y exposición de criterios que articulan posturas claves sobre el ejercicio público evaluativo. También, se establecen las auditorias del desempeño que realiza la Auditoria Superior de la Federación (ASF), como un acompañamiento que ejerce el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, en aras de fortalecer los resultados y opiniones del desempeño en su variante administrativa y presupuestal. Así como, formula el informe de la EED del programa a partir de los resultados construidos en las FMyE, en la que se exponen resultados, avances y hallazgos identificados. En consecuencia, el diseño de estas herramientas de rendición de cuentas tiene su origen en las FMyE, así como, en la metodología para la aprobación de indicadores, mismos que nacen en el enfoque de la GpR, por lo que, sin la comprensión de esta perspectiva, no se podrían entender las líneas de comunicación que se establecen en los documentos arriba citados.

Ahora bien, si se analiza desde los postulados que encierra la teoría de sistemas, estos serían el producto final del proceso de la evaluación del desempeño. Los cuatro elementos utilizados para informar guardan una estrecha relación, pero a su vez, distinguen diferencias significativas entre la postura centrada en los alcances del ejecutivo y legislativo. En el primero, a través de la Opinión Institucional destacan cuatro pilares: Datos de identificación, comentarios y observaciones generales y, comentarios y observaciones específicas; así como, referencias a las fuentes de información utilizadas. Por su parte, el Posicionamiento Institucional, se fundamenta en un informe puntual sobre los hallazgos de la evaluación, respecto los comentarios específicos. Por lo que respecta a la Opinión Institucional, describe en primera instancia datos relevantes del programa, del tipo de evaluación y de los sujetos inmersos en tal responsabilidad.

En los Comentarios y Observaciones Generales, se establecen situaciones a modo de resumen de todo el contexto visualizado durante la evaluación del programa. Con relación a los Comentarios y Observaciones Específicas, estos flexibilizan el entendimiento de resultados de evaluación del desempeño en rubros concretos como avances y aspectos de mejoras, población y cobertura, presupuesto,

conclusiones y, retos y recomendaciones. Finalmente, hace referencia a la fuente, mediante la cual, se ha obtenido la información para hacer el análisis y en consecuencia rendir el informe, esto es, la EED del Programa proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera.

En lo que respecta al documento Posicionamiento Institucional, es a través del “uso”¹ de los hallazgos de la evaluación que se fijan posturas por parte del sector y sus áreas de involucramiento para delinear las acciones a seguir. Dentro del mismo documento, existe un apartado del mismo nombre, pero enfocado al proceso de evaluación, es decir, hace una reseña sobre las herramientas utilizadas para ejecutar la evaluación, pero deja un vacío hacia la crítica, el cual, no permite del todo fortalecer los medios sobre el hecho del cómo se realiza dicho proceso. En relación con los Comentarios específicos, estos fijan su postura con relación a los resultados de la evaluación, el proceso, el desempeño del equipo evaluador y la institución coordinadora. En lo que respecta al Informe de la EED 2014-2017, se, asocia a un ejercicio analítico basado en los componentes que el Resumen del Desempeño del Programa en su base de datos, plantea. Su principal pilar de composición emana de la estructura analítica que establece el PbR.

Finalmente, la auditoría del desempeño 2016 implementado por la ASF, de la cual, solo se tiene documentado el ejercicio fiscal citado, su estructura básica para rendir el informe se fundamenta en los siguientes elementos:

- Resultados.
 - Diseño del Pp U004.
 - Integración de los expedientes de los proyectos estratégicos.
 - Contribución del Pp U004 en el incremento de la inversión extranjera directa.
 - Seguimiento y supervisión de los proyectos de inversión extranjera directa.
 - Costo-beneficio.
 - Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

¹ Fundadas en la teoría del Uso que plantea Patton, mismas que fueron referidas en secciones anteriores.

- Evaluación del control interno.
- Rendición de cuentas.
- Consecuencias sociales.
- Resumen de observaciones y acciones.
- Dictamen.
- Apéndices.
 - Procedimiento de auditorías aplicadas.
 - Áreas revisadas.
 - Disposiciones jurídicas y normativas incumplidas.
- Comentarios de la Entidad Fiscalizada.
- Resultado Núm. 1 Con Observación y Acciones
 - Diseño del Pp U004

II. Ambiente estructural en el que se desenvuelven los instrumentos normativos y herramientas metodológicas para la evaluación del desempeño de políticas públicas

La situación que precede a la presente contribuye a desarrollar la siguiente fase del enfoque de diseño, la cual exige por lo menos, responder al contexto en el que estas herramientas se desarrollan, explicando su grado de complejidad, los tipos de incertidumbres que estas pueden llegar a presentar, la capacidad de retroalimentación y las medidas de control que se establecen para responder a las necesidades que los propios hallazgos, han establecido como un patrón de comportamiento. En ese sentido, si el resumen del desempeño es construido a partir de las FMyE y, la base de indicadores, la ficha técnica de indicadores y el reporte de monitoreo, lo son a partir de la metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales. Estos, como parte de los mecanismos para el registro de información mediante la cual se han clasificado en la presente investigación.

En concordancia con lo anterior, los recursos de comunicación, transparencia y rendición de cuentas como un componente que los gobiernos abiertos promulgan en su quehacer público, han establecido formas institucionales para dar a conocer los resultados de una evaluación mediante la opinión institucional sobre la EED, el

posicionamiento institucional (2016-2017), el informe de la EED (2012-2013, 2014-2015) y la Auditoría del Desempeño (2016) implementado por la ASF, mismos que como ya se ha señalado para efectos de la presente investigación se agruparon en las Bases Generales Institucionales.

Es de relevancia citar que el análisis del “Contexto” que refiere el enfoque de diseño, se centra en el conjunto que integran estos dos recursos: Instrumentos normativos y herramientas metodológicas. Por tanto, para robustecer el análisis, en párrafos subsecuentes se explican cuáles son esos escenarios, ambientes y condiciones que envuelven los instrumentos normativos y herramientas metodológicas para comprender el grado de complejidad, incertidumbres, capacidad de retroalimentación, medidas de control, estabilidad y el papel que juegan los actores en relación con ello, como parte del proceso de evaluación del desempeño de políticas públicas.

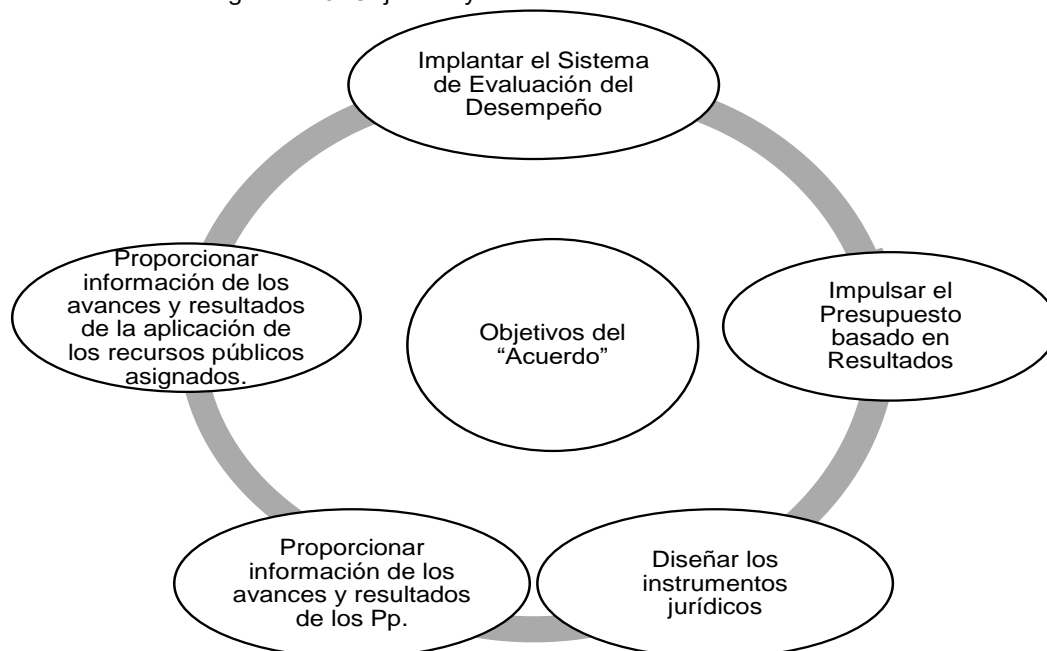
A. El tejido metodológico de los instrumentos normativos en el proceso de evaluación del desempeño

En primera instancia, se tiene el “Acuerdo” por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, siendo definido este en la presente investigación, como un instrumento normativo, mismo que simboliza una de las bases esenciales para sostener el marco de la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios en México. En sí, este medio normativo, tal parece representar una estabilidad para todo el conjunto de acciones que las propias metodologías encaran como una respuesta técnica, inmersas, dentro del proceso de evaluación del desempeño.

Se puede asumir que guarda cierta estabilidad porque la forma en que se delinean sus acciones se realiza en un campo secuencial que denota no perderse en la ruta de lo que busca obtener como producto, esto quiere decir, que su comportamiento se basa en un equilibrio entre lo que es la norma, la metodología aplicada y el proceso como medios para lograr un estudio evaluativo sobre el desempeño del programa.

Lo anterior, obliga a identificar cuáles son los elementos o factores que permiten establecer la estabilidad del acuerdo y en consecuencia del modelo de evaluación del desempeño como un medio para comprender el significado de su relevancia funcional. Al respecto, la respuesta se encuentra en los objetivos que persigue dicho “Acuerdo”, pues este busca de forma concreta establecer cinco pilares para que el paradigma de la gestión pública orientada a la GpR permita consolidar la evaluación del desempeño como un modelo basado en la argumentación y producción de información que sirva para la toma de decisiones racionales y objetivas. (Ver figura No. 6).

Figura N° 6. Objetivos y alcances normativos del “Acuerdo”



Fuente: *Elaboración propia a partir del “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”*

Lo anterior, presupone la existencia de herramientas que le brindan una “estabilidad” como los soportes que se mencionan en la figura citada y que estos a su vez tienen la capacidad de medidas de control para generar la retroalimentación, sin embargo, esto no significa que su estado normal sea del todo bien, ya que la situación analítica de su “Contexto” contempla un cierto grado de complejidad e incertidumbre sobre el proceso de medición. Es claro que lo citado, dentro del balance técnico que permite sostener el equilibrio no existan situaciones que pongan en riesgo o

vulneren dicha estabilidad del presente “Acuerdo”, ya que existen factores internos que, por su propia dinámica y proceso de ejecución, alteran su funcionamiento, generando circunstancias que se dirijan hacia un estiramiento del estado en el que se desenvuelve, poniendo en riesgo el mecanismo de operación de la evaluación y en consecuencia sus resultados sean cuestionables. Esta complejidad obedece a sus propias características y proceso, la cual, está sujeta a momentos que ponen en riesgo los resultados que se derivan de la ejecución de metodologías basadas en el documento normativo en mención. Por tanto, fenómeno que guarda el presente “Acuerdo” se le ha denominado fallas de los instrumentos normativos del proceso. Ver figura N°.7.

Figura N° 7. Cuadro descriptivo del “Contexto” en el que se desenvuelve el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”

Complejidad	Incertidumbre	Capacidad de retroalimentación	Medidas de Control	Estabilidad
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Establecimiento de un patrón explicativo de resultados. <input type="checkbox"/> Delineamiento un modelo matemático que constituya la medición central del desempeño del programa. <input type="checkbox"/> Vacío metodológico para exponer resultados y explicar el desempeño. <input type="checkbox"/> No se asumen significados jurídicos a los que está sujeto un programa 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Genera vacíos en el contexto de dar certeza a la exposición de resultados. No da constancia jurídica de los alcances que tiene un resultado sobre un indicador. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> El acuerdo estable la capacidad realizar ejercicio de retroalimentación a través de parámetros generales como los procesos de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, monitoreo e informes del ejercicio presupuestario; así como, la propia evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Se basan en el monitoreo y seguimiento sobre los avances y resultados del presupuesto asignado. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Muestra estabilidad a partir de la instrumentación de cinco pilares: Implantar el SED, el PbR, instrumentos jurídicos y sistemas de información de avances y resultados de las evaluaciones y la aplicación de recursos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (2008)

Esto, consiste al menos en cinco principios y tienen que ver con los objetivos que establece el “Acuerdo”. En primera instancia, se asume que, el procedimiento establecido durante el proceso de evaluación no logra determinar cómo se debe explicar las condiciones en que se encuentra el programa con base a la asignación de recursos y resultados sobre el impacto social. No delinea un patrón sobre cómo explicar el resultado de medición del desempeño de programa social en México, dejando un vacío sobre cómo expresar los resultados del desempeño del programa

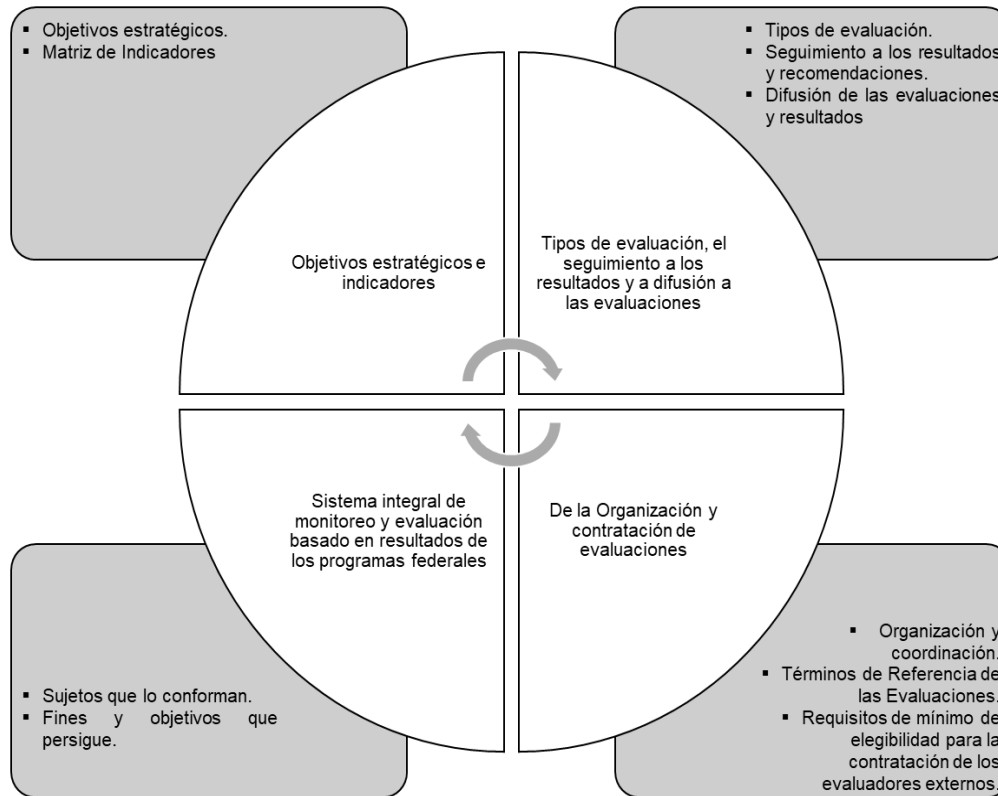
a falta de una expresión racional que pudiese exponer los logros y grado de avances con relación a los recursos económicos asignados y, las metas y objetivos establecidos. Es decir, el establecimiento de un modelo matemático que pudiese revelar cómo, la verificación y el monitoreo, es igual a la suma de indicadores estratégicos y de gestión entre la suma de metas establecidas por el programa con relación a un periodo de ejecución determinado.

También, se observa que el “proceso” se concentra más en aspectos cuantitativos, perdiendo así, el balance y escala de valores del análisis cualitativo; es decir, no ofrece una línea metodológica sobre hechos tangibles que expliquen el porqué de la situación de determinados resultados. Este precedente, sin duda representa la incertidumbre que el instrumento normativo muestra para cumplir con los fines para los cuales fue diseñado. Otro aspecto para considerar es el entramado legal, el cual delinea los procesos y procedimientos, pero no delimita esquemas de obligaciones y derechos que estipulen reglas claras sobre las acciones a seguir en función del desempeño de cada programa. Es decir, si bien se mide el desempeño, cabe hacer mención que el logro de metas no es un indicador que permita considerar a qué significados jurídicos está sujeto un programa en caso de contar con un resultado positivo.

Por su parte, los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007), es considerado como otro de los instrumentos normativos, que también guarda sus propias características. A decir de estos, presentan un equilibrio normativo en su contexto interior en su modo de actuación. Su estabilidad se debe a la configuración que le da al modo de ejercer la evaluación en México. Este instrumento normativo que, como unidad de análisis del objeto de estudio, sienta las bases de lo que son los objetivos estratégicos e indicadores que la evaluación en general persigue en México, regula los tipos o formas que existen para llevarlas a cabo en relación con los programas presupuestarios, además, norma el seguimiento a los resultados y el trato que merece la difusión ellas. También, instituye los límites y formas que habrán de observarse para organizar la evaluación y a su vez el procedimiento a seguir para la contratación de ellas. En su contexto final, estos lineamientos, establecen las

directrices bajo la cual habrá de operar el sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados de los programas federales. Ver figura N° 8.

Figura N° 8. Pilares en los que descansan los fines de los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007)”



Fuente: Elaboración propia a partir de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007)

Sin embargo, lo anterior, es una muestra de las ventajas que los lineamientos de forma general tienen en cuanto a cómo estos contribuyen a fortalecer la evaluación del desempeño. Ver figura N° 9.

Figura N° 9. Cuadro descriptivo del “Contexto” en el que se desenvuelve los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007)”

Complejidad	Incertidumbre	Capacidad de retroalimentación	Medidas de Control	Estabilidad
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La capacidad de poder involucrar a todas las variables que el propio enfoque de Presupuesto basado en Resultados establece como herramienta de construcción del desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ .La falta de armonización entre las fases que constituyen el proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es documento que solo delinea el contexto normativo de las formas del proceso de evaluación, pero no constituye ninguna herramienta por su propia naturaleza que permita un ejercicio de retroalimentación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regula los tipos o formas que existen para llevarlas a cabo en relación a los programas presupuestarios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se debe a la configuración que le da al modo de ejercer la evaluación en México. ▪ Sientan las bases de lo que son los objetivos estratégicos e indicadores que la evaluación en general persigue en México. ▪ Regula los tipos o formas que existen para llevarlas a cabo en relación a los programas presupuestarios.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007)

Dentro de las ventajas que la estructura de este “Lineamiento” le inyecta a la evaluación del desempeño en lo general, es la que presenta de forma particular, a través de sus objetivos estratégicos como subelemento. Estos los concibe como una sincronización respecto de su formulación en función de los objetivos, estrategias y prioridades del PND y programas derivados, lo que habla de una sincronización entre estos y los objetivos del Programa Social y/o Presupuestario.

Así, el diseño de los objetivos estratégicos de los programas bajo la armonización que debe existir en concordancia con el PND asume, como valor fundamental su orientación hacia la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la Administración Pública Federal y el impacto social del gasto público. Un elemento que también es interesante hacer mención, es la capacidad que puede alcanzar para generar información estructurada sobre los aspectos que deben considerar metodológicamente. Para que esto pueda ser ejecutado, va de la mano de la SHCP, la SFP y el CONEVAL, como las instituciones públicas que evalúan la sincronización de los objetivos del programa en concordancia a los institucionales. Empero, las características propias de forma singular van manifestando una serie de

complejidades que hacen que el proceso exponga diversas debilidades para poder cumplir con los fines para los cuales está pensado su elaboración. Así, la sincronización de objetivos representa un sistema complejo de interacción en la praxis, pues estos lineamientos muestran fallas que representan un riesgo en la estabilidad de como conducir los procesos de evaluación. Esto se debe en parte, a la falta de revisión de los antecedentes inmediatos sobre los alcances y fines que se persiguen.

El hecho de no documentarse sobre el comportamiento del programa en los últimos cinco años, el cual debería de ser un requisito no limitativo, sino facultativo, como medio para elaborar objetivos estratégicos, afecta su armonización; así como, basar los objetivos en una reproducción o reedición de lo que se estableció en el ejercicio fiscal inmediato, representa incertidumbre en la objetividad del desempeño, pues limita la observación de hechos que contemplen un análisis profundo de la situación, representando una visión alejada de la realidad.

Por tanto, la propia complejidad citada, presenta rasgos de incertidumbre sobre todo en los esfuerzos de construcción que un objetivo debe tener, ya que estos no han sido de forma integral, pues comúnmente para medir el logro de metas, como uno de los principios básicos del desempeño, solo observan variables presupuestales, dejando de un lado otros aspectos que coadyuvan a verificar el funcionamiento del programa en relación a la calidad o transformación que aporta a la realidad de la población objetivo y potencial.

En el caso de la Matriz de Indicadores, como subelemento de los objetivos estratégicos e indicadores que establecen los lineamientos, también, considera sus propias ventajas y desventajas a partir de lo que estos dictan. Dentro de sus ventajas, representado como un índice de estabilidad, se encuentran, por ejemplo, la formulación del resumen narrativo, los medios de recolección y, la verificación de la información y los supuestos. Estos elementos le dan cierto grado de estabilidad al proceso de evaluación, porque son los que constituyen un parteaguas para establecer los medios metodológicos con los que se miden los avances y resultados del programa. De esta forma, es a través del Resumen Narrativo que se establecen

los resultados, productos y gestión de que el programa espera alcanzar, de ahí la importancia de normar su dinámica formulativa.

Los Medios de Recolección o Verificación de la Información, son otro componente que se suman a las tareas enunciadas, pues estos son el mecanismo para allegarse de datos y fortalecer su argumentación evaluativa durante el proceso de obtención de los datos. Los Supuestos, también cumplen una función, pues ellos, son el parámetro en el que descansan las posibles circunstancias que limitan o favorecen el desarrollo de la evaluación configuradas en una Matriz de Indicadores. El conjunto de estos parámetros, le permiten al análisis del desempeño capacidad de retroalimentación, porque de los resultados que arroje, se identifican hallazgos, necesidades o problemáticas que el propio programa estima a partir de su ejecución.

Como se puede observar, hasta aquí, se ha hecho un repaso sobre las ventajas que muestra la MIR, como parte de estos lineamientos con relación al comportamiento del desempeño de las políticas públicas en México. Sin embargo, estas también consideran ejes o situaciones que no son favorables en cuanto a los límites y competencias que estos establecen. Así, dentro de las complejidades que circundan la esfera de la MIR, se encuentra que la revisión del resumen suele ser impreciso y claro, pues una falla común es la falta de sincronización que existe con los objetivos estratégicos del PND y la dependencia.

Otro denominador común de las fallas que muestra la MIR es cómo determinar cuáles son las necesidades propias del programa que permitan establecer un objetivo de medición concreto, claro y verás. Esto presupone que solo se mida lo cuantificable, que el método de cálculo sea ambiguo y la forma de definir la frecuencia de medición sean confusas en función de las actividades que se realizan, por ende, el resultado de ello es la incertidumbre que esto que genera al preguntarse, por ejemplo, cómo fijar los aspectos de calidad de un objetivo para construir información adecuada para la toma de decisión. A esta situación, también se suma, la ambigüedad en la identificación de factores relevantes al momento de definir qué y a quienes se mide.

En lo que respecta a los tipos de evaluación, el seguimiento a los resultados y a difusión a las evaluaciones correspondiente a la estructura de los Lineamientos, esta centra su estabilidad a partir de los resultados que el programa obtiene y la retroalimentación del Sistema de Evaluación del Desempeño, siendo este un producto que genera la evaluación de programas federales. Así también, establece normativamente que las evaluaciones estratégicas asumen una función de análisis sobre las estrategias y políticas de un programa o conjunto de ellas, como parte de un sector estratégico determinado. Configurando en lo general las evaluaciones de programas federales y las evaluaciones estratégicas como pilares del funcionamiento del proceso.

Sin embargo, estos tipos de evaluaciones presentan al menos dos tipos de complejidades cualitativas, por un lado, no muestra claridad con relación a las evaluaciones del desempeño o si el conjunto de estas define lo que es este tipo de medición. Y, por otra parte, llama la atención, que, si existe un modelo de TdR de la EED, esta no tenga alusión directa en los presentes lineamientos, generando una inestabilidad del proceso o los medios para consolidar el modelo.

En lo que respecta a uno de los subelementos de seguimiento a los resultados y recomendaciones, muestran una estabilidad desde el ángulo que establece el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejoras y hace una exposición pública de las agencias evaluadoras, los criterios, formas y costos de evaluación; así como, el resumen de los resultados que se esperan obtener. Esto como un esfuerzo por impulsar el modelo de gobiernos abiertos. Sin embargo, dentro de las líneas de complejidad que este parámetro presenta, se encuentra que una situación objetable de este criterio es que no se establecen acciones concretas en caso de no llevarse a cabo, o como medir los resultados de su implementación. Por tanto, el nivel de incertidumbre es que, en ninguna de las dos figuras evaluativas, aparecen las evaluaciones del desempeño, al menos no las que señalan los TdR.

Ahora bien, el elemento que habla de la organización y contratación de evaluaciones, su principal aporte, indistintamente que dicta el procedimiento para contratar las evaluaciones externas, para el objeto de estudio, esta se centra en el

establecimiento de los TdR. Estos, delimitan el campo de acción de la evaluación de consistencia y resultados, como una forma que se agrupa dentro de las evaluaciones de programas federales. Este modelo está sujeto a lo que determinan la SHCP, la SFP y el CONEVAL. Sin embargo, su imprecisión, no muestra claridad con relación a las evaluaciones del desempeño o, si el conjunto de estas define con exactitud lo que es este tipo de medición.

Es importante reconocer que los Lineamientos hacen mención sobre el Sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados de los programas federales, esto sin duda es un pilar que subyace en la modernidad de los procesos evaluativos en México. A través de él, se establece quienes son los sujetos que se involucran en el proceso del Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación basado en Resultados.

Pero, si bien establece la recopilación de la información y un análisis continuo y sistemático de ello, una de sus principales debilidades se encuentra en las inconsistencias que esta deja sobre los métodos o formas para evaluar el desempeño. En consecuencia, si la utilidad de este mecanismo contribuye a mejorar la gestión, toma de decisiones y el logro de resultados, sus cimientos normativos aún sufren de inalienabilidad en relación con la especificación de la evaluación del desempeño como un método para medir el grado de efectividad del programa.

El último instrumento normativo que se estudia en esta sección es el Programa Anual de Evaluación (PAE). Su grado complejo tiene su origen en la falta de unificación de criterios para determinar el modelo concreto para evaluar el desempeño del programa anualmente. Ese factor determina una serie de incertidumbres para el análisis de la política pública, ya que en las consideraciones generales del PAE 2014 y 2015, se enuncia la EED como un mecanismo para medir los avances, resultados y el balance general del programa con relación a cada ejercicio fiscal.

Sin embargo, para los ejercicios fiscales subsecuentes (2016 y 2017, temporalidad sujeta a la presente investigación), este tipo de evaluación ya no se enuncia. Ello genera un conflicto técnico sobre como medir en consecuencia el desempeño, aun

y cuando existen los términos de referencia vigentes desde el año 2014. Ese criterio de desaparecer conceptualmente del PAE a la EED, contradice la voluntad normativa para medir bajo este parámetro a las políticas. En ese mismo sentido, el PAE, es un documento que informa resultados, pero que, por sí mismo, no establece medios para retroalimentarse. Como medio de control, es solo un medio normativo que establece cuáles son los tipos de evaluación que se llevarán a cabo durante el año fiscal correspondiente; así como, refiere los criterios para lograr tales objetivos. En cuanto a su estabilidad, el PAE, se basa en la forma que delimita normativamente los programas que son evaluados por la SHCP, la SFP y el CONEVAL.

B. El entorno de las herramientas metodológicas para el proceso de evaluación del desempeño

Ahora bien, este apartado se centra en el estudio del contexto de las herramientas metodológicas que utiliza el proceso de evaluación del desempeño, como parte del enfoque de diseño. En este segundo grupo, se encuentran el modelo de TdR de la EED, los criterios para la elaboración de la FMyE y la "Metodología para la Aprobación de Indicadores para Programas Sociales". No obstante, al respecto, hay recordar que en líneas arriba se han enunciado también, pero desde el punto de vista que dicta su marco normativo; en cambio, en este escenario se aborda desde su base metodológica.

Por su parte, los TdR para la EED, tienen su fortaleza en los objetivos y los criterios metodológicos y técnicos que establece para medir el desempeño fundados en el PbR. Con respecto a los objetivos, porque es a partir de ahí, que estipula lo que se busca alcanzar con su implementación sobre un programa social en particular. En cuanto al formato metodológico se delimita la estructura analítica que habrán de observar como un medio para medir los avances y resultados del programa.

De manera, particular, la base que le da estabilidad a los objetivos que persigue el TdR es, que establece como fin el hecho de contar con una valoración del desempeño de los programas federales y acciones. Esto significa que los programas deben referir una apreciación de su estado de avance y resultados que verifiquen como se han ido cumpliendo con las metas, para ello, utiliza la

comparación de las MIR con respecto a años fiscales anteriores. Además, reporta resultados y productos, identifica ASM, estudia la evolución de la cobertura y el presupuesto del programa; describe los retos, fortalezas y recomendaciones; así como, valora de forma integral el desempeño de las políticas públicas.

Sin embargo, este contexto se aleja de la realidad por dos razones: primero, porque el TdR se convierte en un documento que solo se enfoca a reportar resultados y productos, que si bien, contribuyen al conocimiento del estatus actual, este no tiene la capacidad de implementar un análisis cualitativo en el que se valoren aspectos sobre el cómo y por qué, no avanzan las metas del programa o en su defecto qué motivó para que estas no cumplieran con su cometido. Segundo, por qué, el “reporte” desde el estricto sentido conceptual, es solo un informe o medio para comunicar, pero no ofrece un mecanismo explicativo sobre el comportamiento de hechos; entrando así, al mundo de la complejidad en la que se desenvuelve el contenido interno de esta metodología.

Otro elemento del TdR, es el Esquema de la EED, el cual, en su apartado de Contenido General, muestra de forma concreta los mecanismos mediante el cual se pone en marcha el proceso evaluativo, considerando a su vez las unidades de análisis mediante el cual busca realizar el estudio para cumplir con los fines creados.

A partir de ahí, el estatus de estabilidad que guarda la presente herramienta metodológica se estructura en cinco campos de estudio: Resultados finales del programa, productos, identificación de indicadores sectoriales, seguimiento a los ASM y cobertura del programa. En ese sentido, la valoración del desempeño del programa está en función del grado de efectividad de los productos obtenidos, a partir de los bienes y servicios generados mediante el establecimiento de indicadores de componentes de la MIR. Por ende, su estabilidad, se funda en la estimación de resultados finales del programa a partir del impacto basado en hallazgos.

En el enfoque referido, si bien la rigurosidad de los criterios metodológicos que establece el anexo 2 de los TdR de la EEP, requieren justificar la metodología en fuentes especializadas en los asuntos a los que se enfoca el programa, es preciso

enunciar que su grado de complejidad recae en la falta de rigurosidad para el establecimiento del uso de una perspectiva teórica que explique la identificación y comportamiento de los hallazgos. Por ende, solo se concreta a establecer un análisis comparado poblacional, dejando el campo de la evaluación, más hacia un análisis cuantitativo que cualitativo, como ya se ha citado, provocando que este tipo de complejidad exponga situaciones de incertidumbre a partir de cómo los resultados son valorados exclusivamente mediante el impacto de hallazgos.

Ahora bien, los criterios para la elaboración de la FMyE son otras de las herramientas sustanciales que se utilizan para la ejecución de la evaluación del desempeño. La estabilidad interna que guarda a partir del análisis de los grados de complejidad, incertidumbres, capacidad de retroalimentación y medidas de control, se fundamentan en los argumentos normativos que definen el sentido de los Objetivos. Ellos, se encuentran diseñados para mostrar la esencia del programa en cuanto a sus resultados, cobertura, vinculación sectorial y avances del programa en un ejercicio fiscal. Asume también, el análisis FODA como un instrumento para valorar el estado actual del programa. Como producto de estos estudios, se encargan de plantear recomendaciones y revisar las estrategias de seguimiento sobre las acciones tomadas como los ASM. Sin embargo, el problema radica en que los avances solo son medidos a partir del Fin y Propósitos como elementos de la MIR, dejando de lado el análisis del comportamiento que los componentes y actividades muestran.

Los “Objetivos Específicos” por ejemplo, dentro de su cuadro de bondades, es que muestra resultados, analiza la evolución de la cobertura y el contexto del programa en relación con su sector, identifica características FODA, formula recomendaciones, expone las acciones de mejora, así como, los avances del programa en cuanto a un ejercicio fiscal. A reservas de eso, su debilidad estriba en el hecho que el análisis FODA en las fichas, solo muestran las fortalezas y/o oportunidades del programa, dejando con cierto grado de invalidez a dicha herramienta, puesto que precisamente esta debe considerar en contraste, cuáles son las debilidades y/o amenazas que representan al programa, lo cual no sucede, motivando una deficiente toma de decisión en materia subsecuente. Se suma a ello,

el desconocimiento de la existencia de documentos elaborados que aborden la estrategia de atención y las acciones de seguimiento de ejecución de los ASM.

En cuanto al elemento Ficha de Monitoreo, pareciera presumir un balance funcional a partir de un cuadro operacional basada en cuatro elementos, mismos que se han dado cita en apartados anteriores: descripción del programa, resultados, cobertura y análisis del sector. Esta composición le permite a la evaluación dar señales estables para poder construir información que permitan desdeñar datos e interpretarlos como aporte a la construcción de la información del desempeño del programa.

A decir de la descripción del programa, como subelemento, sigue un patrón indicativo de cómo realizarse, sin embargo, en la práctica quienes realizan las evaluaciones parece ser que no siguen un modelo ordenado y conciso de lo que se pide. Basta ver los ejemplos mostrados entre el año 2014 a 2017, sobre como existe una diferencia marcada en la forma de describir estos elementos, generando incertidumbre en su objetividad, pues tienden a la confusión de características cuando se habla del análisis del sector, lo que deriva en una reedición argumentativa del mismo. En lo respecta a las medidas de control simplemente, se enfoca a realizar una síntesis sobre qué hace, para qué lo hace, cómo lo hace y para quién lo hace.

Por su parte, el subelemento “Resultados”, este refleja su fortaleza a partir de que uno de los aspectos que se califican en este apartado, es precisamente el desempeño del programa, este lo hace en función del diseño, planeación y operación del programa. Como formas de control, se establece que a través de este se debe mostrar los resultados y la forma en que se miden estos. Sin embargo, su capacidad de retroalimentación es limitativa, pues este, no cuenta con un medio que permita transformar los ASM en un cambio tangible sobre los resultados del programa.

Por tanto, su grado de complejidad subyace en que la argumentación no es profunda, pues solo describe posturas positivas, no hace reflexión sobre hallazgos que limiten el funcionamiento del programa; tampoco, involucra en el análisis los

componentes y actividades que delinea la MIR, como un medio para comprender ampliamente el comportamiento integral del programa. En consecuencia, lo arriba citado, genera una incertidumbre basada en el análisis, donde, en su exposición resolutive no refiere de manera concreta cuáles han sido los hallazgos que se detectaron durante la evaluación.

La cobertura por su parte se observa como el espacio mediante el cual se define con exactitud la población potencial, objetivo y atendida para tener una dimensión de la evolución y tendencia del programa. Pero las fallas más comunes en este eje es que no logran explicar por qué existe una varianza del tipo de población objetivo entre uno y otro ejercicio fiscal. Así como, no refiere un balance presupuestal entre lo que se asigna, lo que se gasta, cómo se gasta y cuál es el impacto económico micro regional para entender su dinamismo; en tanto, estos rasgos terminan alimentando una serie de incertidumbres, donde la falta de criterios lógicos se hace evidente.

El Análisis de Sector, como último recurso de la Ficha de Monitoreo, dentro de sus capacidades técnicas exige que su análisis se base en cómo el programa ha contribuido al logro de objetivos sectoriales. En cuanto a las complejidades que este presenta, se asume que, el proceso argumentativo que las FMyE 2014-2017 delinean, hablan de cómo está vinculado el objetivo del programa al objetivo sectorial, los cuales no prestan atención sobre cómo explicar los logros, solo traducen el peso porcentual del presupuesto del programa asignado por año con relación al presupuesto del sector. Sin embargo, no expone cómo beneficia, cómo contribuye o qué avances y/o retrocesos existen al respecto.

Por otra parte, como último elemento de las “Criterios” se encuentran las Fichas de Evaluación. Aparentemente se puede argüir que la fortaleza de estas, se encuentran en el análisis “FODA”, las recomendaciones y acciones que el programa realiza para mejorar derivado de los avances del programa en el ejercicio fiscal evaluado. No obstante, de manera similar que, en la Ficha de Monitoreo, en lo que respecta a la Ficha de Evaluación, el análisis FODA como técnica utilizada dentro del proceso de evaluación del desempeño se enfoca a revisar las fortalezas y debilidades internas

del programa a partir de cómo se conciben sus limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos en el contexto de desarrollo del programa.

Así mismo, la identificación de factores del entorno que sean un motivo de obstaculización de la implementación del programa, mostrando así, el equilibrio dentro del orden metodológico que exigen los presentes criterios. A su vez, está orientado a identificar las fortalezas y oportunidades del programa a partir de elementos internos y, capacidad de gestión y recursos como medios para alcanzar el Fin y Propósito del programa, lo que pone de manifiesto sus propias medidas de control.

El problema al que se enfrenta el diseño del análisis FODA, al momento de conformar la ficha evaluativa, es que éstas, en un mismo renglón analítico se exponen fortalezas y oportunidades, generando una confusión, no solo terminológica, sino, además, de implementación de acciones en las que se puedan derivar. Entonces, el análisis queda centrado como una misma cosa, limitando la calidad de respuestas, acciones y estrategias a seguir. El ejemplo más claro, es observar cómo las fichas hablan solo de fortalezas, pero no delinean cuáles son las oportunidades que el programa tiene para mejorar, consolidarse y contribuir al desarrollo nacional. Si bien, uno y otro elemento guardan una estrecha relación a partir de su enfoque teórico, éstas, en la forma de cómo se aplican para el presente caso de estudio, se alejan de la esencia que el análisis FODA establece. Opera en igualdad de circunstancias que los parámetros de Fortalezas y Oportunidades, pues en la revisión del proceso del caso de estudio, en sus ejercicios fiscales 2014-2017, no son claros, ni precisos al momento de explicar tal comportamiento, tendiendo a la confusión y, por ende, pueden llegar a generar directrices erróneas en el establecimiento de los ASM.

Las “Recomendaciones” son otro medio de las Fichas de Evaluación, estas se consolidan como una exposición de motivos en la que se presentan medidas de acción que el programa debería contemplar para mejorar su capacidad de desempeño; estas surgen a partir del análisis FODA. Sin embargo, su complejidad estriba en cómo el modelo de análisis referido muestra incapacidad de estructurar

adecuadamente y bajo una perspectiva teórica sus argumentos, mostrando inestabilidad al momento que se realicen las recomendaciones, ya que estas pueden llegar a estar diseñadas en un terreno fangoso en la cual, no le da, la sustentabilidad de viabilidad a los ASM que, de ella, pudiesen emanar.

Ahora bien, en cuanto a las Acciones que el Programa realiza para Mejorar, son el resultado del conjunto de compromisos que debe acuñar para mostrar un cambio de comportamiento en relación con su contribución sobre los objetivos sectoriales; mientras que los Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal Evaluados, su tendencia es hacia la exposición de los avances relativos del programa, tanto presupuestalmente, como normativamente en su contexto interior.

En lo que respecta a la Metodología para la Aprobación de Indicadores para Programas Sociales, las bases de su estructura analítica y metodológica descansan en tres pilares: la valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión; la valoración específica de los indicadores de resultados y, la emisión del dictamen de aprobación de indicadores. En ese sentido, para llevar a cabo la “Valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión”, es necesario comprender la funcionalidad del establecimiento de los “objetivos” que persigue la apreciación técnica sobre la formulación de los indicadores. A su vez, se estima, la inclusión de los criterios que prevalecen en esta etapa, la definición de los programas presupuestarios que forman parte de la presente valoración integral y la periodicidad con la que se realiza este tipo de evaluación de indicadores. Así, esta herramienta permite instituir el procedimiento por el cual, se evalúa la hechura de los indicadores, mismos que habrán de utilizarse para medir el desempeño de las políticas públicas. Su principal aporte está sujeto a identificar la calidad del diseño del indicador en el cual pone a consideración, si este se encuentra apegado a los objetivos que persigue el programa. Para ello, establece un conjunto de criterios mediante el cual, bajo un análisis dicotómico, determina si el indicador cumple con los requisitos mínimos que justifiquen su existencia.

Ahora bien, para dar cumplimiento al análisis del diseño de los indicadores, estos se basan en la Ficha MIR y la Ficha de Evaluación de Indicadores, los cuales, su

vez, se convierten en un producto denominado "Reporte". Así, la formulación de indicadores toma como objeto de estudio, la vinculación que existe entre los objetivos y metas de los programas sociales y/o acciones federales. Es importante citar que este proceso se realiza de forma bianual o anual, esta última temporalidad, si el CONEVAL así lo estima pertinente. Como medio de control, se encarga de supervisar que el diseño de los indicadores de resultados, de servicios y de gestión se base en criterios específicos como la relevancia, adecuación, claridad y monitoreabilidad, siendo la SHCP, SFP y CONEVAL.

Otro mecanismo que comprende la Valoración integral de indicadores de resultados, servicios y gestión son los "Pasos" que la propia metodología estima para dar seguimiento al análisis que comprenden el contexto de los indicadores que habrán de definirse para medir el comportamiento el programa. El equilibrio funcional parte del establecimiento de tres fases para llevarlas a cabo, estos son: Aplicación de la Ficha MIR, elaboración de productos y envío de productos a actores involucrados.

De esta manera, el Reporte de la Ficha de Evaluación de la MIR, el Reporte de la Ficha de Evaluación de Indicadores, el Diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados, así como, el Diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados por Dependencia, son productos que derivan de la aplicación de las Fichas de Evaluación, que a su vez son medios de control que permiten contribuir al desarrollo del proceso.

Sin embargo, una de las principales fallas de estos productos, es la forma de darle certeza y seriedad para transformar los hallazgos en oportunidades de mejoras, pues solo se concretan a establecer comentarios y sugerencias sobre los problemas identificados en ambos mecanismos con relación a su formulación. La complejidad de ello es que en el primer caso centra su enfoque en las deficiencias de la forma en que la MIR fue formulada.

En el segundo caso, su análisis solo se enfoca en los criterios que se utilizan dicotómicamente para la valoración de un indicador. Es decir, observa la Relevancia, Adecuación, Claridad y Monitoreabilidad. Esto, sin duda alguna, arroja escenarios de incertidumbres en el análisis, ya que el diagnóstico asume una posición global

en la que involucra a todas las MIR existentes de los programas, dejando de un lado la profundidad del estudio en lo particular. De forma similar, sucede con el diagnóstico de las Matrices de Indicadores para Resultados por Dependencia, pues estas reflejan solamente el balance general de su diseño e indicadores a partir de cuatro tipos de calificación: 1, matrices con diseño destacado; 2, matrices con diseño adecuado; 3, matrices con diseño moderado; y, 4, matrices con diseño con oportunidad de mejora.

Lo que comprende a la etapa de envío de productos a actores involucrados, contempla un escenario de "Consideración" de ejecución de las recomendaciones, comentarios y/u otro aspecto para mejorar el proceso metodológico de construcción de los indicadores. El siguiente elemento de la "Metodología" es la valoración específica de los indicadores de resultados. Los cimientos de ella se encuentran en los elementos para llevar a cabo la valoración específica, los cuáles son la pertinencia temática y factibilidad técnica que guardan los indicadores con respecto a las metas y objetivos que habrá de medir del programa.

Por su parte, la pertinencia temática, busca consolidar al menos tres situaciones: la aportación de información sobre los resultados alcanzados, la congruencia entre la temática de interés sectorial y los objetivos del programa y una existencia aproximada para medir el cumplimiento de los objetivos del programa. Sin embargo, el problema al que se enfrenta está, en el hecho de cómo hacer que el resultado que aporte permita comprender la realidad de la población objetivo y explique la transformación de su entorno.

Lo referente, a la pertinencia técnica centra su análisis en el método de cálculo y los medios de verificación. Aquí, el principal problema al que se enfrenta este tipo de situación es precisamente a la diferencia entre lo que se plantea metodológicamente y lo que se obtiene para valorar la calidad del indicador.

Otro componente importante que subyace en la "Metodología" es la emisión del dictamen de aprobación de indicadores. Este se integra por tres factores, por un lado, los elementos que coexisten para llevarla a cabo; y por otro, se encuentran, tanto, la incorporación, modificación y eliminación de indicadores aprobados; así

como, los alcances de la aprobación de indicadores. En lo que respecta a la emisión del dictamen, su función comprende en revisar a través de un cuerpo colegiado su composición, en la cual se asignan tres tipos de valores: aprobación directa, aprobación condicionada y sin aprobación.

En cuanto a los alcances de la aprobación de indicadores, estos ven incertidumbre al menos en el hecho de que en la etapa de emisión del dictamen, solo se aprueban los indicadores y no la MIR en su conjunto, lo cual, genera un panorama de inestabilidad para la implementación de esta. En tanto que, a la complejidad a la que se enfrentan es que, la aprobación de los indicadores no es considerada una evaluación integral, donde, la lógica causal del diseño del programa sufre de un análisis completo entre los objetivos sectoriales que se persiguen.

III. Instrumentos normativos y herramientas metodológicas a partir de la elección y selección de enfoques

En esta sección se profundiza el estudio sobre la definición y elección de enfoques de análisis que los diseñadores de las herramientas metodológicas han decidido utilizar para su aplicación durante de los procesos de evaluación del desempeño.

Lo antes expuesto guarda un significado importante en el conjunto de valores que configuran a los TdR y FMyE, pues estos han sido formulados bajo corrientes teóricas que se fundan como un enfoque analítico no solo para la obtención de la información, sino para la interpretación de esta, utilizado para medir el grado de desempeño como medios que el CONEVAL ha establecido para evaluarlos. En ese sentido, las bondades del enfoque de diseño que hasta este momento ha ofrecido a la investigación a través de su método analítico, ha logrado identificar el paradigma de la NGP basado en el enfoque de la GpR y la teoría del “Uso”.

A. Gestión para Resultados (GpR) como marco de análisis del proceso de evaluación del Desempeño del programa

Es importante referir que la NGP, además de mostrarse como una perspectiva teórica moderna de la Administración Pública, se ha logrado hilvanar como un paradigma de las ciencias administrativas, pues su implementación representa desde sus orígenes un cambio de modelo en la forma en que el Estado decide

conducir las acciones de gobierno, trasladando su actuación burocrática y centralizadora a una democrática y descentralizada del poder y de sus procesos de actuación pública.

Esta idea paradigmática delinea la reducción del Estado tradicional, pues, como bien se refirió en el apartado antecedentes de la evaluación en el marco de las políticas públicas, las administraciones públicas de los años ochenta habían entrado en un contexto de complejidades decisionales y deficiencia operativa, produciendo una crisis del aparato burocrático, limitando así, la construcción de entornos funcionales fundados en la eficiencia y eficacia de las áreas y procesos de las acciones públicas. Por ende, la NGP en México, razones como esta, representaron la oportunidad de establecer un enfoque administrativo basado en una corriente teórica que describiese formas y métodos para que las instituciones públicas mejoraran sus procesos administrativos y de gobierno. De este bosquejo, surge la GpR como una perspectiva teórica inscrita en el paradigma de la NGP.

A partir de lo inmediatamente referido, en México, tanto, los instrumentos normativos como las herramientas metodológicas ya descritas en secciones anteriores, se fundan en este modelo teórico, cuya finalidad, es generar un cambio sustancial en la forma convencional de dirigir procesos y directrices en las administraciones públicas, misma que deberían de influir en la toma de decisiones de gobierno. Su línea principal está dirigida a revertir lo opaco y centralizador de la función estatal en un eje orientado a los resultados y medición de impactos que las políticas públicas y programas sociales tienen en su desempeño, ya bien sea, positiva o negativamente sobre la sociedad.

Se trata pues, de medir la calidad gubernativa como una categoría normativa entendida como una definición enfocada hacia el buen gobierno (Moreno Jaimes: 2008). Esto, auspiciado mediante un ejercicio participativo entre el Estado y la Sociedad, donde el rediseño de las instituciones y la generación de un entorno de transparencia y rendición de cuentas sean el objetivo principal de la reconstrucción gubernamental (Banco Mundial, 1997; citado en Chica Vélez, 2011: 68). Ante tal panorama, el propio CONEVAL ha definido tanto en la estructura jurídica del

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED y, los Lineamientos generales para la evaluación de programas federales de la Administración Pública Federal, los elementos esenciales de la GpR, como el PbR y la MML, como aquellos mecanismos que dan pie a esta figura administrativa como estructura metodológica y procedimental de la evaluación del desempeño.

B. Teoría del Uso como marco de análisis para el diseño de herramientas metodológicas para la evaluación del Desempeño del programa

Antes de entrar en el estudio de este punto, hay que recordar que el tratamiento de la teoría del “Uso”, fue identificada en secciones anteriores, como esa perspectiva teórica en la que se fundamentan la hechura de las herramientas metodológicas de las que el CONEVAL dispone para medir el desempeño. Por tanto, para comprender el significado de esta teoría, en qué consiste y la utilidad que guarda en el contexto de la evaluación en México, hay que revisar sus orígenes, en qué modelo o escuela de evaluación se encuentra inscrito, cuáles son sus postulados y, analizar las ventajas y desventajas que presenta este recurso teórico. En este sentido, la teoría en mención, es conocida también, como la Evaluación Orientada a la Utilización (EOU), estrategia planteada por Patton (2008), la cual se sustenta en el modelo pluralista, mismo que es entendido como un marco alternativo que los estudiosos de la evaluación han propuesto para reorientar el curso de los resultados que estas han ofrecido a lo largo del tiempo, las cuales anteriormente, habían sido basadas en el enfoque clásico de la medición de resultados de una política o desempeño gubernamental.

Lo anterior muestra que, la posición principal del modelo en comento objeta que las evaluaciones en el entorno real carecen, al final, de ecuanimidad y se alejan de la neutralidad, aun cuando los principios básicos del modelo clásico refieren que estas son imparciales y objetivas. Por tanto, tal y como cita Izquierdo (2008, p. 121), la evaluación vista desde desde este enfoque, la convierten en evaluaciones “sensibles” a los intereses de los actores que participan en durante el proceso, alejándose de la visión clásica fundada en la evaluación por objetivos y dándole una connotación a la posición o roles que juegan los distintos actores dentro del proceso.

Dentro de las principales ventajas que este modelo alternativo ofrece, es, que al igual, que el enfoque cualitativo de las investigaciones científicas, este realiza un análisis profundo del objeto de estudio, es decir, de la forma en que habrá de medirse el grado de efectividad de un programa, concentrando su enfoque en la identificación y valoración de las cualidades de los elementos que la evaluación genera para su observación.

Sobre el mismo eje y basándose en la perspectiva de Izquierdo (2008), este molde, fija reglas metodológicas que buscan apreciar el contenido y las opiniones de los actores inmersos en la evaluación de un programa a través del estudio de las cualidades, valores y principios que la rigen, relacionando causalidades que expliquen tales comportamientos. Además, incursiona en un proceso democratizador, que deriva en el reconocimiento de las diversas posturas que los actores inmersos en dicho desarrollo ofrecen.

En ese sentido, cada uno de los actores involucrados ocupan un espacio relevante, en el que se estima la información generada y construye escenarios para explicar consecuencias, dándole un rigor participativo y democrático; pero, además, negociador del proceso, circunstancias en la que el enfoque clásico le restaba presencia por ser más racionalista y cuadrado al momento de establecer sus resultados. Sin embargo, la gran inquietud que muestran los allegados al modelo clásico es su separación hacia la rectitud y equidad al momento de construir los resultados de una evaluación, es decir, la objetividad de los hechos. En ese mismo sentido, los precursores de la “Escuela Invisible” (Izquierdo, 2008, p. 122), como también, se le denomina a este modelo, se encuentran los siguientes (Ver tabla N° 7):

Tabla N° 7. Precursores del modelo pluralista de la evaluación de políticas	
Precursor	Aportación
Bob Stake (1975)	Evaluación responsable y los estudios de caso.
Michael Scriven (1974)	Evaluación libre de objetivos.
Ernest House (1996)	Evaluación para la justicia social.
Elliot Eisner	Evaluación reflexiva.
Guba y Lincoln (1989)	Padres del modelo de evaluación naturista o constructivista.
Michael Patton (1987, 1990, 1997, 2002a)	Autor de la evaluación centrada en la utilización.
Fuente: <i>Elaboración propia a partir de Izquierdo (2008, p. 122)</i>	

Ahora bien, referenciado el modelo pluralista de la evaluación, se observa que se ubica la “evaluación centrada en la utilización” como uno de los enfoques que este modelo utiliza para explicar el fenómeno valorativo del programa o política pública y, tomando en consideración que el CONEVAL cita que el diseño de las FMyE guardan relación con la teoría del “Uso”, corresponde enfocarse a explicar cuáles son los principios básicos y debilidades para comprender el papel que juegan en el proceso de evaluación del desempeño de los programas públicos en México.

Derivado de ello, se tiene por asentado que la evaluación centrada en la utilización no es una teoría, como más adelante se explicará. De acuerdo con Patton (1990, p. 121), su origen se debe a la fractura que existe entre los fines que persigue la ciencia experimental al no ofrecer utilidad precisa de los resultados de la evaluación que propiciase cambios o transformaciones sustanciales en el programa y sobre todo dejase sin herramientas argumentativas que fungieran como una llave para retribuir la toma de decisión.

Los principios básicos del enfoque están dirigidos a la “utilidad” que ofrecen la construcción de la información a partir de la instrumentación de los medios de evaluación, es decir, busca darles un “uso” a los resultados obtenidos que fortalezcan la toma de decisión de los sujetos que están inmersos en las áreas estratégicas de conducción de la política y no quedar como el “síndrome de cajón del escritorio” que plantea Izquierdo (2008, p. 121). De esta forma, tal y como establece Green (1994, p. 532-533; citado en Izquierdo, 2008, p. 123), la utilidad práctica de la evaluación centrada en la utilización, obedece a tres ejes: a), toma de

decisiones; b), valor práctico y pragmático; y, c), eclecticismo de la hora de elegir los métodos de evaluación.

Sin embargo, este enfoque o estrategia como lo define Patton (2008), encuentra también debilidades, pues su proceso genera una codependencia entre el conjunto de actores involucrados generando discusiones, parcialidades y tendencias a favorecer a determinadas opiniones que convergen en algún interés en particular alejándose de una visión objetiva como la que ofrece el enfoque por objetivos. Esto involucra complejidades que subyacen en desequilibrios del pensamiento reflexivo sobre el objeto que se está revisando o evaluando, en el que llega a predominar los grupos que contraen mayor influencia o poder.

Sobre lo enunciado en el párrafo anterior, Gregory (2000, p. 189; citado en Izquierdo, 2008, p. 124), sostiene que “a pesar de la relativa apariencia ‘participativa’ del modelo, el modo de potenciarla a través de la metodología es bastante superficial”, es decir, carece de rigurosidad, lo que supondría falta de transparencia y equidad en la forma en que son elegidos los sujetos inmersos en el proceso de evaluación (no solamente los externos), los medios o mecanismos para definir el marco de análisis que el evaluador utiliza en el contexto del trabajo de investigación y su alejamiento de diversos actores que están inmersos en el programa o proyectos. Todo ello, como medios para alcanzar los fines que la política pública busca, los cuales, no son considerados del todo, pues se enfocan más hacia la parte directiva.

Explicado lo anterior, cabe citar que los enfoques de análisis seleccionados para medir el desempeño del programa permiten una adecuada interpretación tanto de los problemas que subyacen en su implementación y en consecuencia en el grado de efectividad. Al respecto, es importante citar que Patton (2008) precursor de la escuela “invisible” de la evaluación, no la considera siquiera un modelo, sino más bien, la define como una estrategia para tomar decisiones de evaluación (Patton, 1980, p. 58; citado en Izquierdo, 2008, p. 124), esta idea es reforzada por Ramírez & Brodhead (2013, p. 1), quien además de definirla como EOU², refiere que no

² Definidas como Evaluaciones Orientadas al Uso.

recomienda un marco de análisis, método o teoría que sirva de apoyo para fundamentar los resultados, sino que es solamente un marco orientador.

Bajo dicha reflexión Patton (2008, p. 37; citado en Ramírez & Brodhead, 2013, p. 1), refiere que “las Evaluaciones Orientadas al Uso (EOU) se basan en la premisa de que una evaluación debe ser juzgada por su utilidad y por la medida en que de hecho se usa”. Entonces, si el “Uso” no se trata de una teoría como tal, a como lo presupone el CONEVAL en los Antecedentes y Metodología del documento metodológico para la elaboración de las FMyE (CONEVAL, 2015, 11) aplicada en los trabajos de diseño de los elementos que la constituyen, cabe explicar a qué línea de enfoque científico o pragmático pertenece y en qué se basa ese marco orientador para explicar y argumentar los resultados, al igual que es necesario describir cuál sería el soporte de esa información para validar el “uso” de ella y fortalecer la toma de decisión.

Por tanto, tomando como base teórica la definición descrita en líneas arriba por Patton (2008), llama la atención, el hecho de cuestionarse cómo es el “Uso” que las FMyE ofrecen al proceso de evaluación del desempeño.

En primera instancia, al considerarse como estrategia y no como teoría, puede referirse como una falla de apreciación sobre lo que busca o pretende establecer como medio de obtención de la información, explicación de los hallazgos que se obtienen mediante ello y la forma mediante la cual se delimitan los resultados evaluativos.

En un segundo momento, vale la pena preguntarse, cuál es la utilidad práctica que estas ofrecen a los tomadores de decisión del programa que es objeto de estudio, pues al parecer, dado los análisis de resultados derivados de las evaluaciones, en lo que respecta a las recomendaciones hechas entre 2014 y 2017, no sufrieron cambios de gran envergadura. Pareciera entonces, que esta problemática obedece a una combinación de factores metodológicos, en la que, el “Uso” de la evaluación no cumple con los principios rectores arriba citados, mismos que, se encuentran asociado a factores de la complejidad política entre los decisores que hacen que su

propio sistema organizacional concentre otros tipos de fallas, vinculadas a la comunicación interna.

En un tercer momento, se encuentra otra característica que se muestra dentro de este medio, entendida como la ambivalencia de intereses de los grupos de poder representado entre las autoridades responsables del programa, los evaluadores y los titulares de las instituciones que tienen a su cargo la dirección general de las políticas públicas; tal y cómo lo refieren las propias debilidades de la evaluación centrada en su utilización. En una cuarta situación, se antepone, el vacío de fundamentos teóricos que expliquen y argumenten sus posturas que apoyen la toma de decisión, que, si bien son basadas en el consenso para legitimar una reflexión, éstas obedecen a otro tipo de circunstancias en las cuales pueden desembocar en ideas vagas e irracionales, destinando al fracaso evaluativo del programa como producto de las políticas públicas y, en consecuencia, destinadas a generar el desperdicio económico de las arcas financieras del Estado Mexicano.

Conclusiones

En función del análisis realizado en esta entrega, se llega a un conjunto de reflexiones finales que detallan las circunstancias en los instrumentos normativos y las herramientas metodológicas para medir el desempeño de políticas públicas se encuentran. En ese sentido, como bien es sabido, se plantea que, la evaluación de políticas públicas se muestra como un subsistema que se inscribe en el ejercicio práctico del devenir de las políticas públicas como teoría. De acuerdo con los resultados del estudio, se sigue mostrando como una de las asignaturas pendientes en el contexto del gobierno federal, sin dejar fuera del alcance a las entidades subnacionales y sobre todo, las locales. Esto como un punto básico para reflexionar sobre el ejercicio de sus acciones en el marco de competencia de la administración pública.

Ahora bien, de manera concreta, las herramientas metodológicas³ surgen para cumplir una función importante en este tipo de evaluaciones, donde cada parámetro está fundado en los principios del PbR. Sin embargo, cabe citar que los esfuerzos evaluativos se han centrado en la ejecución de modelos para medir desde diferente manera las políticas ocupando herramientas específicas para ello. Así, se pueden encontrar evaluaciones de diseño, de consistencia y resultados, de procesos, impacto y desde luego específicas del desempeño, tan solo por citar algunas. Lo anterior, presupone la existencia de vacíos teóricos y de conocimiento centrados en el grado de efectividad que las herramientas metodológicas tienen para evaluar el desempeño. En ese sentido, se plantearon cuestiones sobre cómo se mide de manera concreta la efectividad de los TdR y la FMyE utilizadas por el CONEVAL en las evaluaciones específicas de desempeño. Ello, para cumplir con los fines de valoración de las acciones de gobierno como producto de ejercicios de políticas públicas para lograr el establecimiento de procesos óptimos para la obtención y análisis de resultados.

³ Modelo de Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación Específica del Desempeño (EED) y las Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE),

Con lo anterior pudo realizarse a través del enfoque de diseño⁴ un examen aplicado al estudio de los instrumentos normativos y herramientas metodológicas para la evaluación del desempeño observando así, detalladamente como fueron formulados y en qué corrientes teóricas se fundan: Nueva Gestión Pública y la teoría del Uso. El resultado de ello estableció el significado del porque las evaluaciones no ofrecen mayores oportunidades de mejora, pues no abarcan la profundidad de los problemas que se identifican. Mediante el análisis de sistema sobre los procesos evaluativos centrados en los TdR y FMyE, se ofrece una mirada de las herramientas metodológicas para entender las etapas, fases, interdependencia, niveles de complejidad, entre otros componentes que el enfoque sistémico plantea.

En igualdad de circunstancias, dentro de las tareas pendientes de la evaluación del desempeño de las políticas públicas, se encuentran factores asociados a los procesos en que estas se realizan, donde los instrumentos normativos y herramientas metodológicas el CONEVAL ha diseñado, juegan un papel relevante y que en la mayoría de los casos le han quedado a deber a los ciudadanos como receptores de los beneficios que los programas públicos deben tener para con ellos y la capacidad de transparencia y efectividad presupuestal que estas deben de representar a las finanzas públicas del Estado.

Lo antes dicho, se debe a que en la mayoría de los casos, existen metodologías prediseñadas basadas por ejemplo en herramientas como el Presupuesto basado en Resultados como variante de la Teoría de la Nueva Gestión Pública, así como, la Teoría del Uso, pero que estas no pasan por una revisión continua que permita valorar el impacto que estas tienen en la práctica evaluativa, tal es el caso del modelo de Termino de Referencia (TdR) y las Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE), las cuales han servido como un procedimiento técnico de recolección de información, pero no brindan un medio que transforme los resultados en situaciones de mejora tangible sobre los programas públicos y/o las políticas públicas.

El resultado de lo inmediatamente expuesto dirige a preguntarse sobre la existencia de áreas específicas del gobierno federal de México que se encarguen

⁴ Definido en Parsons, W. (2008) como un marco alternativo para la evaluación de políticas públicas

precisamente de la revisión y medición de las herramientas citadas. Sobre cuestionarse a nivel institucional cómo se realizan tales valoraciones de su comportamiento evaluativo, qué parámetros se observan y qué se hace con los resultados obtenidos. Con relación a ello, cabe preguntarse también, si la metaevaluación ha sido un recurso óptimo para evaluar tales herramientas metodológicas y cómo ha sido su proceso de análisis para delinear el grado de efectividad de estas herramientas. De lo anterior, se puede argüir que, pese a los esfuerzos por fortalecer la acción pública como resultado de los procesos evaluativos en materia de desempeño, hoy en día siguen existiendo más dudas que respuestas sobre la certeza que tienen precisamente los instrumentos normativos y las herramientas metodológicas utilizadas por el CONEVAL como recurso para evaluar el desempeño de los programas sociales en México durante los años 2014-2017.

Bibliografía

- Abedrop, E. (2010).** *Presupuesto Basado en Resultados*. San Andrés Cholula, Puebla, México: IEXE. Recuperado el 02 de 06 de 2017.
- Acuña, C. H., Martínez Nogueira, R., Rubio , J., & Potenza, F. (2016).** La evaluación de políticas en la Argentina. Sentido, actualidad y perspectivas. *Serie Documentos de Trabajo IIEP - III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno*(13).
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013).** *Gobierno y Administración Pública* (Primera ed.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aparicio González, S., Martín Rodríguez, L., Rivera Borrero, L., Tovar Valle, L., & Vera Rodríguez, M. (2012).** El uso de la evaluación en los programas sociales. Recuperado el 12 de Enero de 2019, de file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-EIUsodeLaEvaluacionEnLosProgramasSociales-4043200.pdf
- Arias Díaz, L. (2017).** Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas, de David Arellano Gault, Walter Lepore, Emilio Zamudio y Felipe Blanco, México, CIDE, 2015, 221pp. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, VI(1), 153-156. Recuperado el 23 de Marzo de 2019
- Arteaga Basurto, C., & Solís San Vicente, S. (2006).** *La política social en la transición* (1ra. Reimpresión a la 2da. Edición ed.). México, D.F.: Plaza y Valdés - UNAM.
- Ballart, X. (1992).** ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso. *Administración del Estado*. Ministerio para las administraciones públicas. Recuperado el 2 de Febrero de 2018.
- Besil Bardawi, J. (Ed.). (Agosto de 2013).** Evaluación del Desempeño Gubernamental. *Boletín de Investigación de la Comisión de Desarrollo Contabilidad y Auditoría Gubernamental - Sur*(5). Recuperado el 26 de enero de 2019.
- Cardozo Brum, M. (Enero - Junio de 1993).** La Evaluación de Políticas Públicas: Problemas, metodologías, aportes y limitaciones. *Revista de Administración Pública*(84), 167-197. Recuperado el 23 de diciembre de 2018.

- Cardozo Brum, M. (Enero-Abril de 2013).** Políticas públicas: Los debates de su análisis y evaluación. (U. A. México, Ed.) *Andamios, Revista de Investigación Social*, 10(21), 39-59. Recuperado el 09 de Julio de 2018..
- CONEVAL. (2015a).** *Ficha de Monitoreo y Evaluación (FMyE): Antecedentes y Metodología*. México: CONEVAL. Recuperado el 13 de Febrero de 2019.
- CONEVAL. (1 de Junio de 2019).** CONEVAL. Recuperado el 29 de Agosto de 2019, de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx
- Fernández Hernández, S. (2000).** La efectividad de los programas sociales: Enfoques y técnicas de la evaluación de procesos. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 16(3), 259-276. Recuperado el 20 de Febrero de 2018.
- Franco Corzo, J. (2012).** *Diseño de Políticas Públicas*. México, D.F.: IEXE.
- Haarich, S. N. (2004).** Diferentes Sistemas de Evaluación de las Políticas Públicas en Europa: España, Alemania y los Países del Este. *Revista Española de Control Externo*. Recuperado el 12 de Marzo de 2018.
- Miklos, T., Jiménez, E., & Arroyo, M. (2010).** *Prospectiva, Gobernabilidad y Riesgo Político*. México, D.F.: Limusa.
- Navarrete Vela, J. P. (2012).** *Diseño de programas y políticas públicas* (Primera ed.). Tlalpan, Estado de México: Red Tercer Milenio. Recuperado el 23 de Mayo de 2018.
- Olavarría Gambi., M. (2011).** El desarrollo del proceso de evaluación en Chile. En A. Peroni (Ed.), *Perspectiva de la Evaluación Pública en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Parsons, W. (2007).** *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. (A. A. Aguilar, Trad.) México, D.F.: Flacso - México y Miño y Dávila srl.
- Pignatta, M. A. (Enero-Julio de 2015).** Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar. *Perspectivas de Políticas Públicas*(8), 49-69. Recuperado el 3 de Agosto de 2018, de

<http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/viewFile/947/943>:

<http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/viewFile/947/943>

Ramos, José María; Sosa, José; Acosta, Félix. (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*. México, D.F.: Colegio de la Frontera Norte - INAP. Recuperado el 1 de junio de 2017, de <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>

Salcedo Aquino, R. (2011). *Evaluación de Políticas Públicas* (Vol. 13). Cd. de México: Grupo Editorial Siglo XXI. Recuperado el 30 de Octubre de 2017

Vázquez Inchausti, E. (2007). La evaluación del desempeño en las grandes empresas españolas. *Universia Business Review - Actualidad Económica*, 42-53. Recuperado el 29 de Enero de 2019.

Vélez Méndez, C. (2007). El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: El caso de la cooperación del desarrollo. *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*(3), 145-170. Recuperado el 12 de Octubre de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2560407>

Villarreal Cantú, E., & Martínez González, V. H. (2010). *(PRE) TEXTOS PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO. DISCIPLINAS, REGLAS Y PROCESOS* (Primera ed.). México: FLACSO. Recuperado el 2 de 06 de 2017.

Dos años de finanzas públicas en Centro, Tabasco: 2022 y 2023.

14 de noviembre, 2023.

Fernando Calzada Falcón*

Resumen

El Gobierno Municipal del H. Ayuntamiento de Centro, liderado por la alcaldesa Yolanda Osuna Huerta, ha completado dos años de su mandato constitucional. En este período, la Dirección de Finanzas ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva de los resultados alcanzados en este ámbito. A continuación, se presentan los avances y logros mediante un análisis descriptivo y analítico respaldado por gráficos obtenidos por medio de los indicadores que reflejan el desempeño de las diversas áreas que comprenden la totalidad de la Alcaldía, tanto en aspectos sustantivos como operativos y administrativos.

Palabras claves: Finanzas públicas, análisis, evaluación, balances, logros, resultados.

Abstract

The Municipal Government of Centro, Tabasco, under the leadership of Mayor Yolanda Osuna Huerta, has successfully completed its initial two-year constitutional mandate. The Finance Department has conducted a comprehensive analysis of the outcomes achieved within this timeframe. This document highlights the accomplishments and advancements of the local administration, employing a descriptive and analytical evaluation procedure. The results are presented through graphics derived from essential financial indicators, offering insights into the overall performance and development of the entire City Council, particularly in areas of administration and operation.

Keywords: Public finances, analysis, evaluation, balances, achievements, results.

* Actualmente es director de Finanzas del H. Ayuntamiento de Centro, Tabasco. Licenciado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Docencia Económica, UNAM. Profesor de la UNAM, de la UJAT, de la UPCH y la UTTAB. Fue Rector de la UPCh y UTTAB. Cargos anteriores: Coordinador el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico de México, Coordinador General del Copladet; Delegado Federal de la Semarnap; secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Tabasco en tres administraciones; Diputado Local. Subsecretario de Educación Media y Superior. Es autor de varios libros.

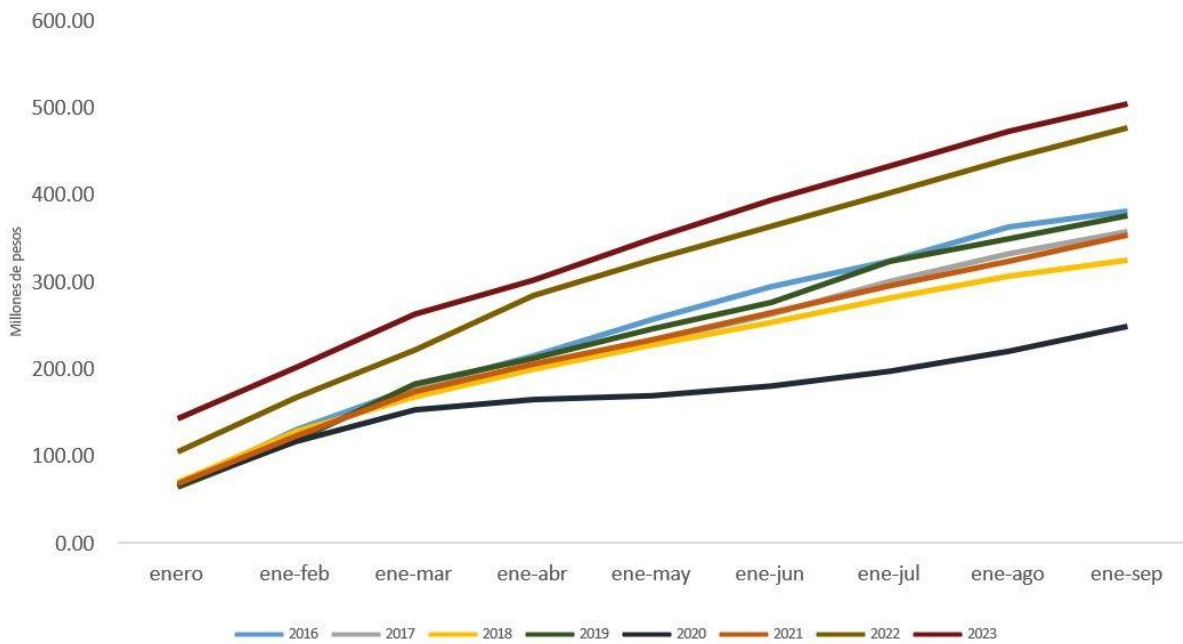
Introducción

El 05 de octubre de 2023 el gobierno de Centro, Tabasco, encabezado por Yolanda Osuna Huerta, cumplió dos años de ejercicio, con lo que ha recorrido dos tercios del camino. Es un lapso idóneo para hacer un balance de los resultados obtenidos en materia de finanzas públicas. En las páginas que siguen se presenta un trabajo no común: se ha buscado que las gráficas hablen por sí mismas, por lo que cada una de ellas se acompaña de una leve explicación, de forma que las finanzas públicas no sean vistas como materia de especialistas.

Se ha logrado una evolución positiva de los ingresos totales, fundamental para la salud financiera del municipio. Un elemento que destaca es la recaudación tributaria proveniente de los tres impuestos municipales alcanzando las mejores cifras en su historia, gracias entre otros factores a la puesta en marcha de programas de incentivos fiscales, una política eficaz en actos de fiscalización, permitiendo una mayor confianza de la ciudadanía en el buen manejo de los recursos obtenidos.

I. Evolución positiva de los ingresos propios

Gráfica 1. Ingresos propios de enero a septiembre
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)

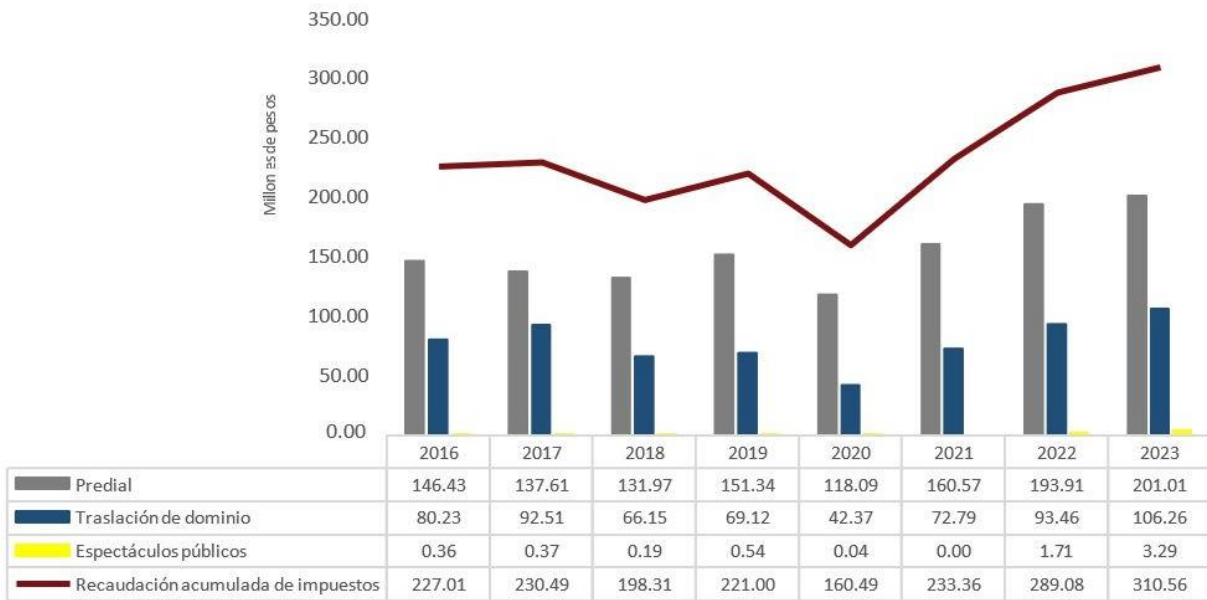


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

1. Independientemente de la evolución positiva de los ingresos totales , una parte fundamental de la salud financiera de Centro responde al comportamiento favorable de los ingresos propios municipales.

II. Destacada recaudación tributaria

Gráfica 2. Recaudación tributaria de enero a septiembre
(Cifras nominales acumulada en millones de pesos)

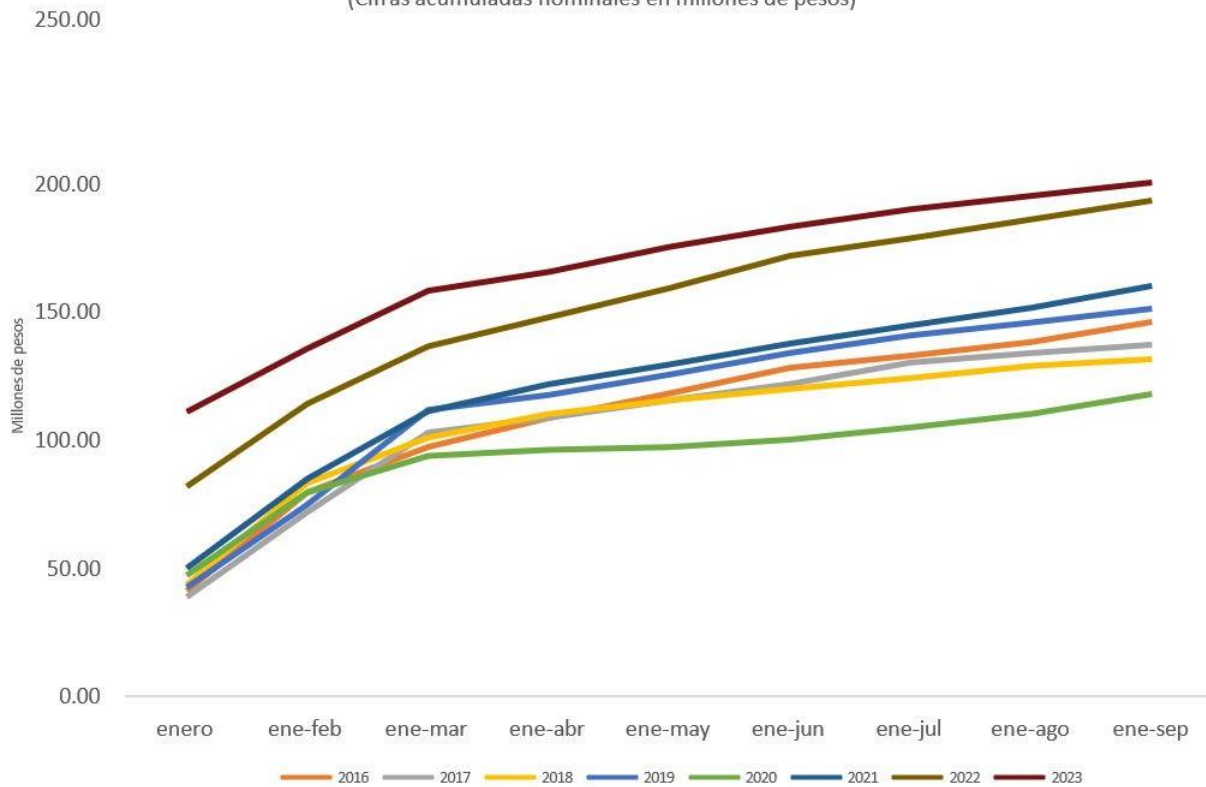


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

2. Dentro del comportamiento conveniente de los ingresos propios en este periodo, un elemento a destacar es que la recaudación tributaria (referida a la proveniente de los tres impuestos municipales, o sea el predial, sobre traslación de dominio de bienes inmuebles y sobre espectáculos públicos) ha alcanzado las cifras más elevadas.

III. Recaudación de impuesto predial

Gráfica 3. Impuesto predial de enero-septiembre
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)

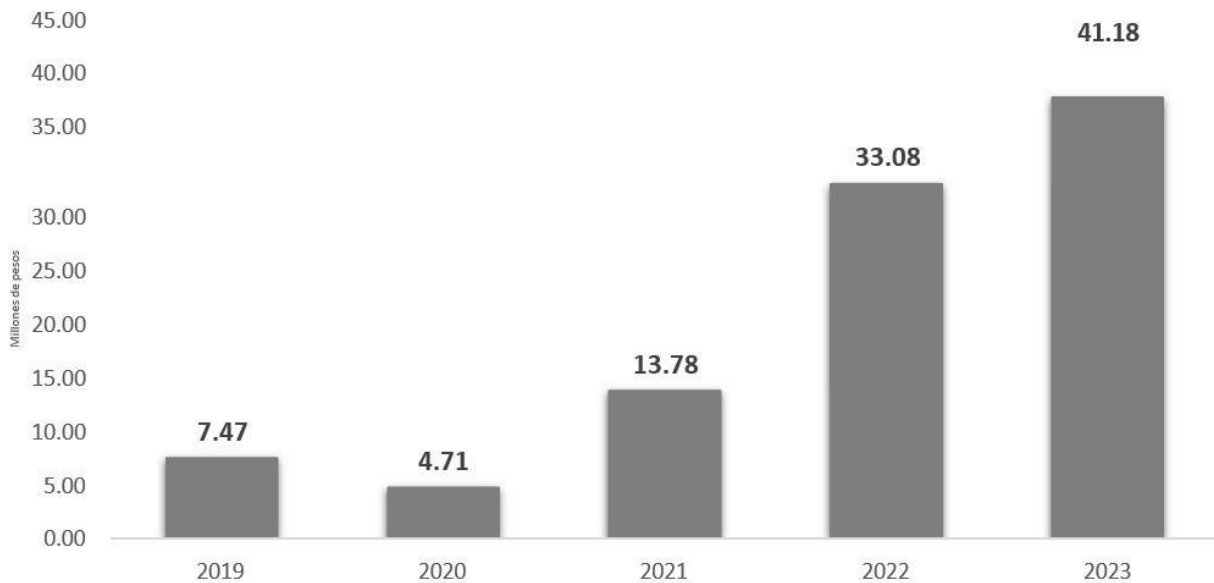


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

3. La recaudación del impuesto predial ha alcanzado cifras históricas durante el periodo enero-septiembre de los tres últimos ejercicios fiscales.

IV. Efectividad de los actos de fiscalización

Gráfica 4. Recaudación de Impuesto predial por actos de fiscalización de enero-septiembre
(Cifras nominales en millones de pesos)

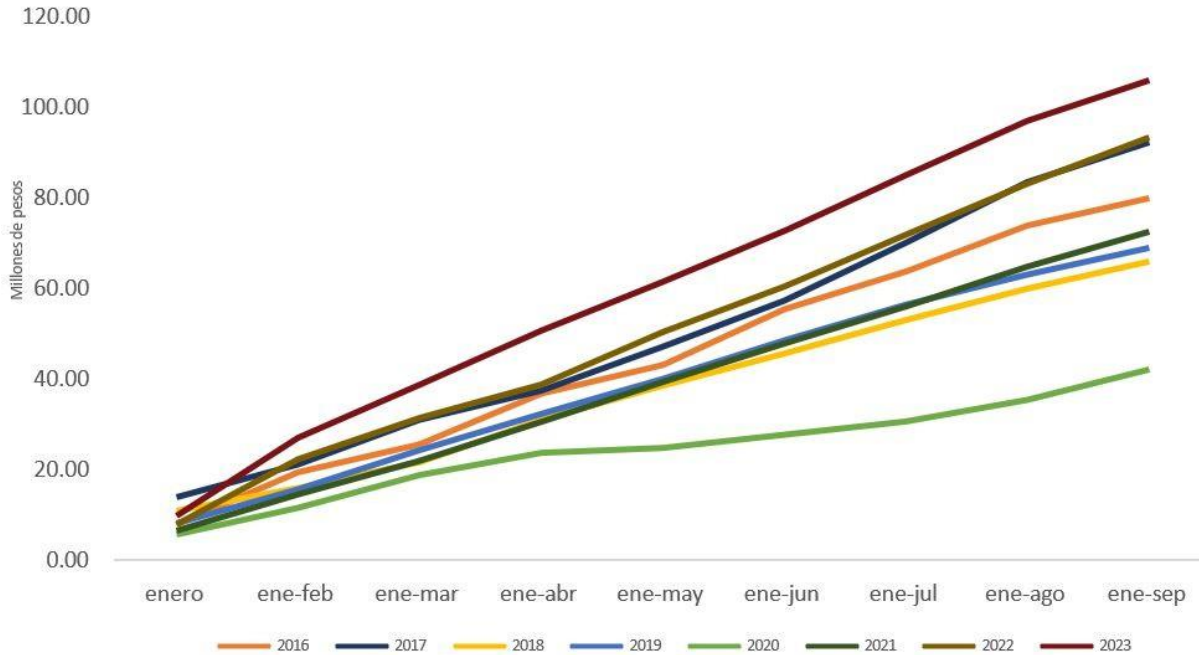


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

4. La elevada recaudación de impuesto predial ha sido posible por la puesta en marcha de programas de incentivos fiscales, una política más eficaz de actos de fiscalización y una mayor confianza ciudadana en el buen manejo de los recursos. Así, la recaudación proveniente de actos de fiscalización predial es la más cuantiosa.

V. Recaudación del impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles

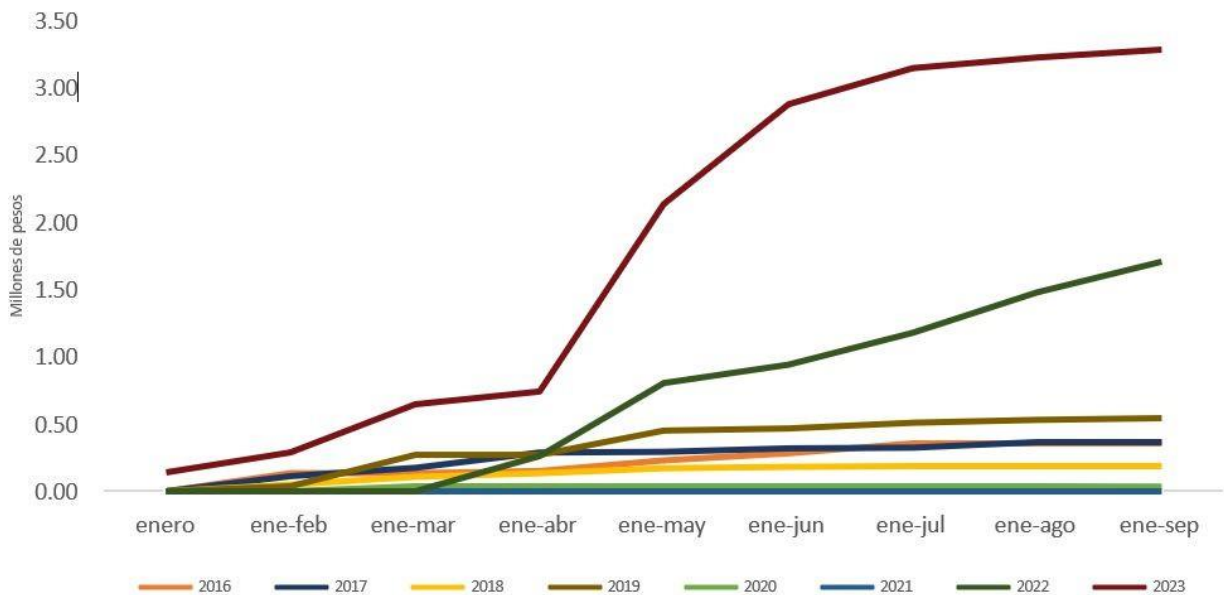
Gráfica 5. Impuesto sobre traslación de dominio de enero-septiembre
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)



5. La recaudación del impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles muestra también registros históricos. Una parte del incremento de 2023 se dio como respuesta de contribuyentes a un programa de incentivos acotado en el tiempo diseñado para abatir el rezago.

VI. Recaudación récord del impuesto sobre espectáculos públicos

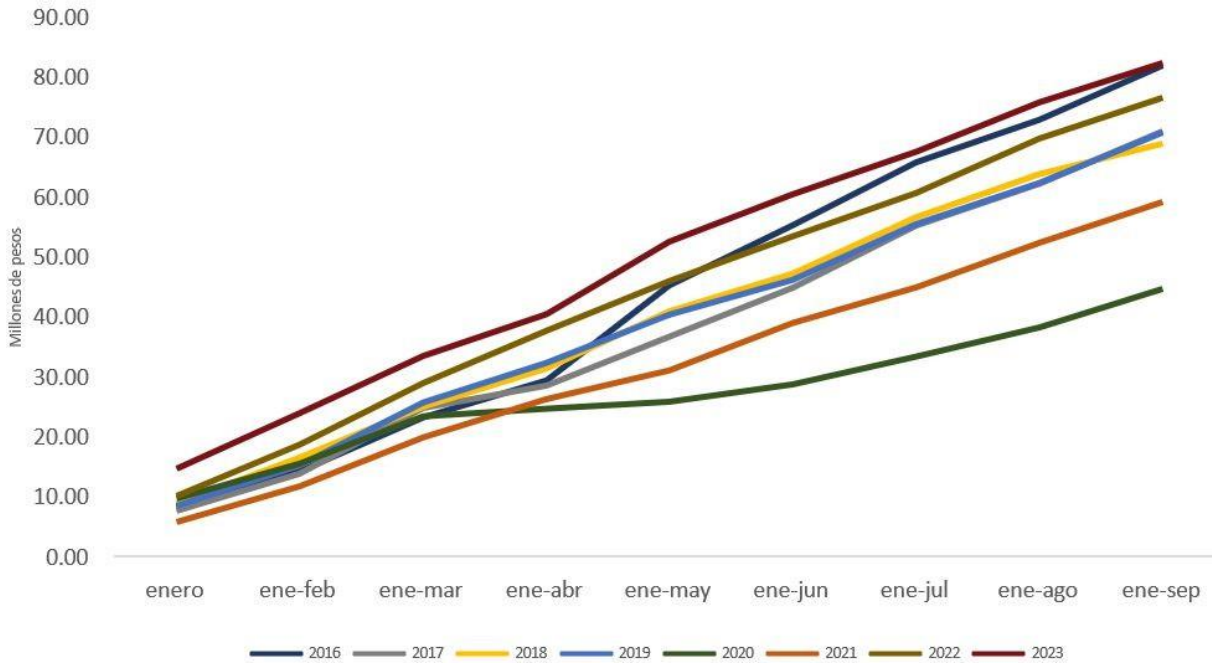
Gráfica 6. Impuesto sobre espectáculos públicos de enero-septiembre
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)



6. La misma evolución récord ha mostrado la recaudación del impuesto sobre espectáculos públicos. Si bien las cifras están lejos de igualar las del predial o las del traslado de dominio, porque su base y tasa gravable es muy diferente, también es cierto que en otros años distintos a 2022 y 2023 la recaudación de este impuesto era prácticamente nula a pesar de que también en esas épocas el marco jurídico era el mismo.

VII. Recaudación histórica de derechos de agua

Gráfica 7. Derechos de agua de enero-septiembre
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)

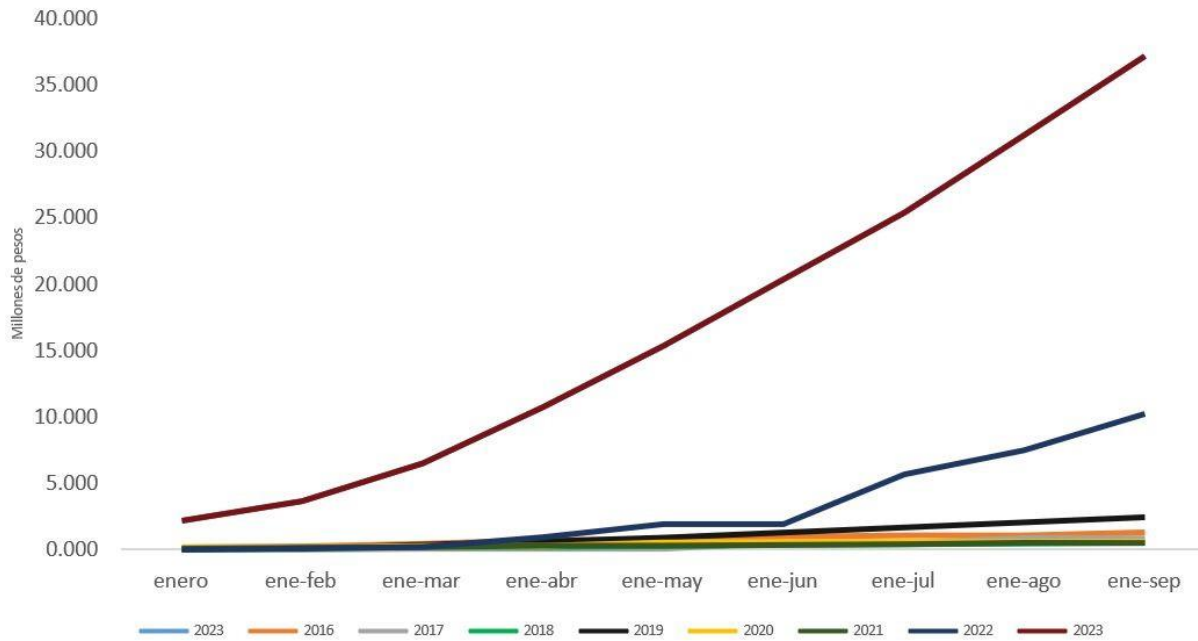


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

7. Otra recaudación histórica que ha tenido el municipio de Centro es la relativa a los derechos de agua. Aún más, el incremento en enero-septiembre de 2023 respecto al mismo periodo del año anterior es de 7.7%.

VIII. Administración efectiva de productos financieros

Gráfica 8. Productos financieros
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)

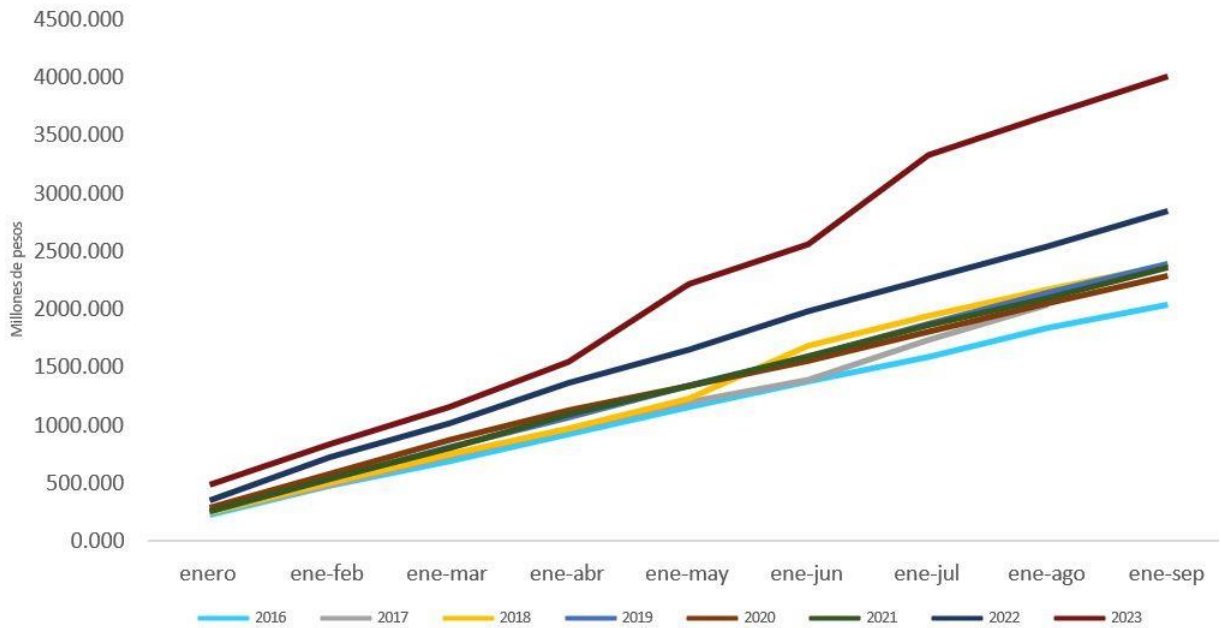


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

8. Un caso elocuente de administración efectiva de los recursos municipales es el de los productos financieros, pues en la actualidad todos los recursos están en cuentas productivas. Así, el total de productos financieros en los primeros nueve meses de 2023 es de 37.19 millones, de los cuales 29.27 millones corresponden a los productos financieros de los ingresos de libre disposición y 21.10 a los ingresos propios.

IX. Gestiones exitosas para mayores ingresos totales

Gráfica 9. Ingresos totales de enero-septiembre
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)

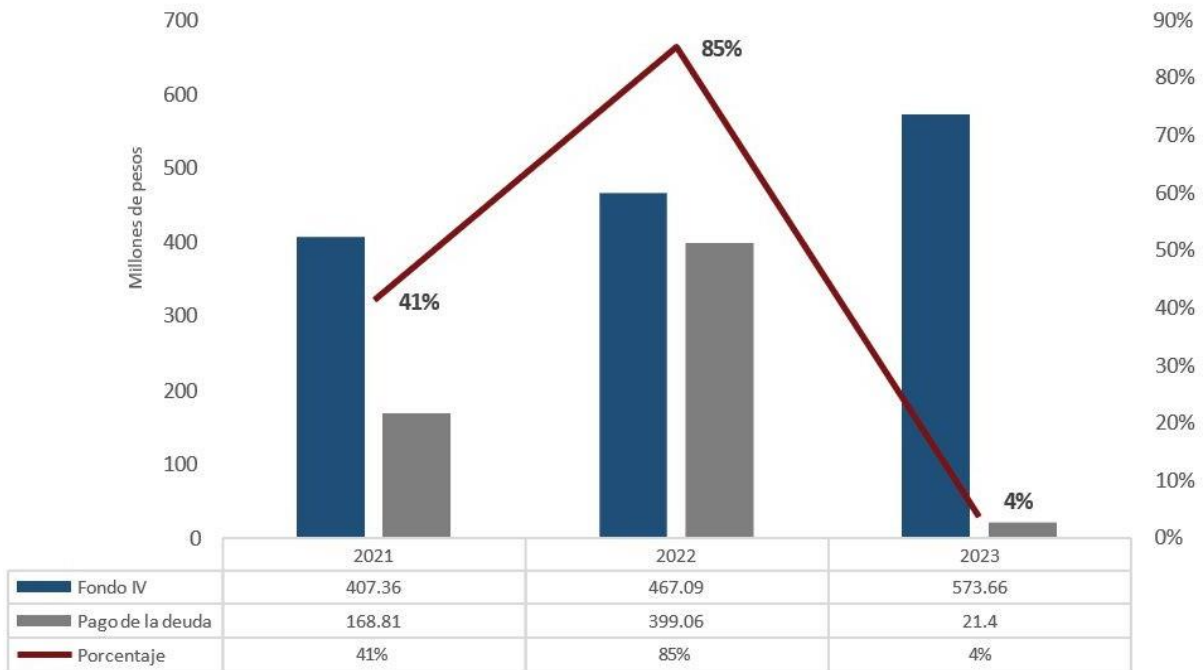


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

9. Como resultado de las gestiones exitosas del gobierno de Centro ante las instancias federal y estatal se han suscrito convenios para poner en marcha obras públicas trascendentales (acueducto Usumacinta, plataforma de captación de agua, planta potabilizadora Carrizal II, cárcamo de bombeo en la zona militar que contribuirá a la limpieza de la Laguna de las Ilusiones, planta de transferencia de residuos sólidos, entre las más importantes). Los recursos transferidos al municipio para tales obras fruto de dichos convenios, así como el fortalecimiento de los ingresos propios, han venido a propiciar la mayor cantidad de ingresos totales de que se tenga registro.

X. Refinanciamiento de la deuda pública libera recursos del fondo IV del Ramo 33

Gráfica 10. Fondo IV-Pago de la deuda

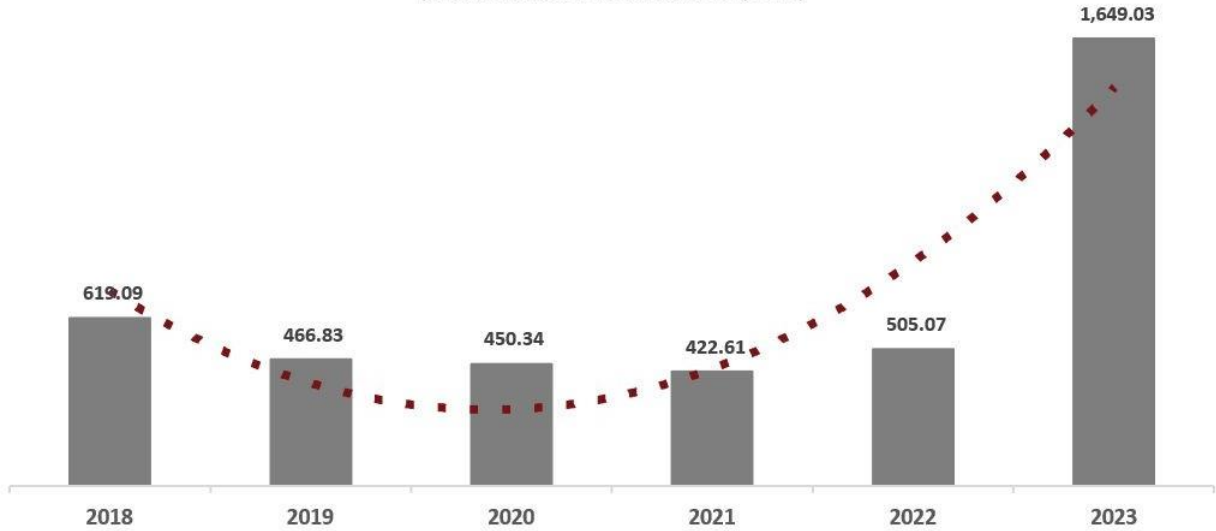


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

10. Un efecto positivo es que, merced tanto al refinanciamiento de la deuda de largo plazo como la no necesidad de contratar créditos de corto plazo en 2022 ni en 2023, como tampoco para 2024, es que ello ha permitido liberar recursos del Fondo IV del Ramo 33, con el cual se cubre el pago del servicio de los compromisos financieros. La gráfica ilustra el cambio estructural en la composición del destino de dicho fondo: ahora el pago de la deuda representa solo el 4%.

XI. Incremento del Presupuesto de la Inversión pública

Gráfica 11. Presupuesto Inversión Pública
(Cifras nominales en millones de pesos)

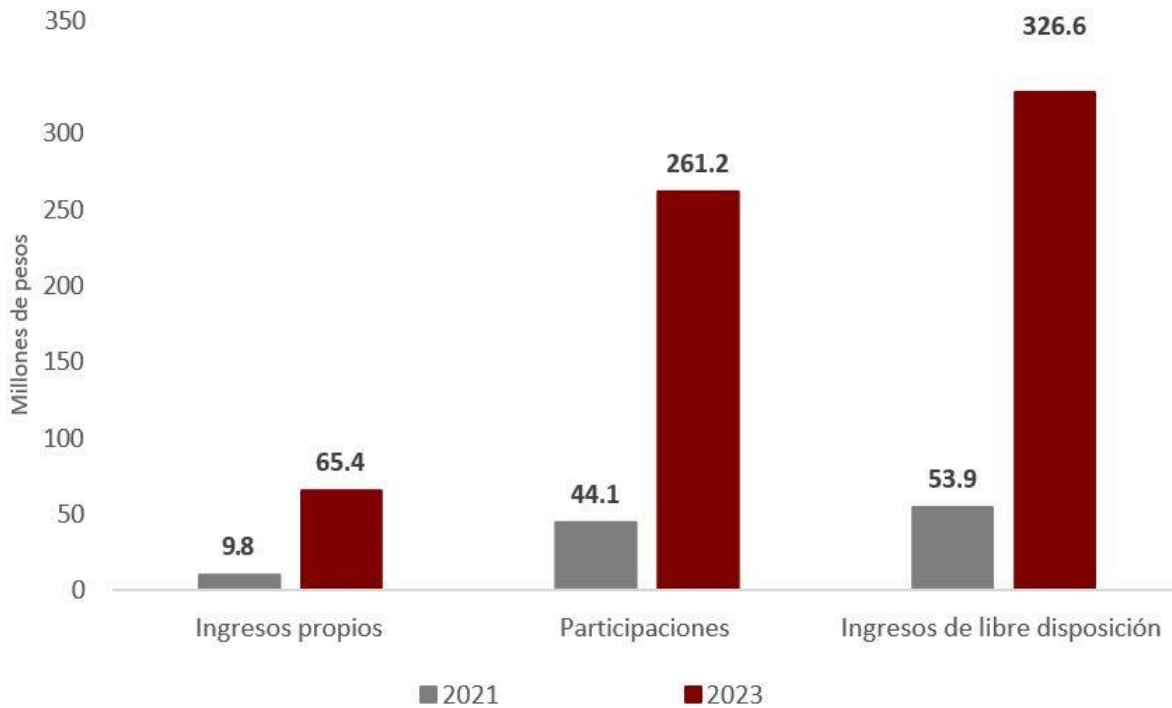


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

11. El presupuesto destinado a inversión pública del ejercicio 2022 presentó un incremento del 19.5% en comparación con el del ejercicio 2021. Esta tendencia positiva no solo se mantuvo para 2023 sino que se acrecentó notablemente. En 2023 se ha alcanzado un presupuesto al cierre del tercer trimestre para estos fines de 1,649.0 millones de pesos, con lo que el crecimiento del presupuesto destinado a obra pública ha sido del 226.5%.

XII. Mayor gasto del capital financiado con ingresos de libre disposición

Gráfica 12. Gasto de capital financiado con ingresos de libre disposición*

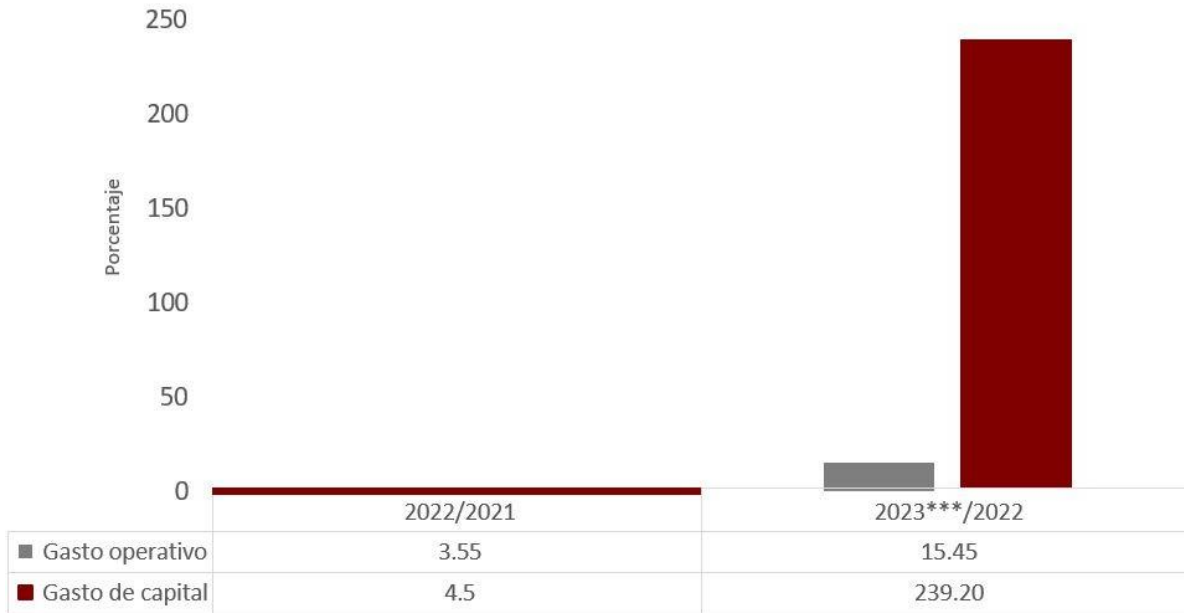


*2021 cifras al cierre del ejercicio; 2023 presupuesto modificado al 30 de septiembre
 Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Programación (Información preliminar, sujeta a validación)

12. Ha habido un cambio dramático en cuanto a los recursos destinados al gasto de capital (suma de los capítulos 5000 y 6000, Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles e Inversión Pública) con un crecimiento notable, aún sin considerar los convenios con los gobiernos estatal y federal. En el plano presupuestal, entre 2023 y 2021 los ingresos propios para este importante renglón del gasto aumentaron 566% (de 9.8 millones de pesos a 65.4 millones), las participaciones para inversión 492% (de 44.1 millones a 261.2 millones), y los ingresos de libre disposición (propios y participaciones), 505%.

XIII. Crecimiento comparado del gasto operativo y del gasto de capital

Gráfica 13. Crecimiento gasto operativo* y gasto de capital
(porcentaje)**



* Incluye: Servicios personales, materiales y suministros y servicios generales.

** Incluye: Bienes muebles, inmuebles e intangibles e inversión pública

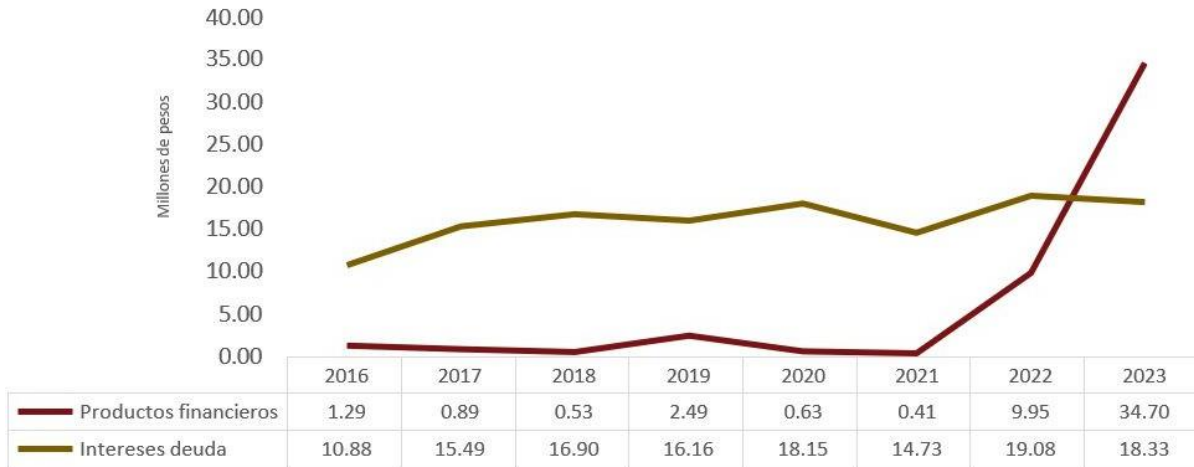
*** Periodo enero-septiembre en ambos años

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

13. Indudablemente, también la evolución de los componentes de los egresos ha tenido un perfil diferente que redundará en un mayor beneficio social. Si se comparan los incrementos observados en 2022 respecto a 2021 y en 2023 en relación a 2022 resalta que para ambos ejercicios el gasto de inversión ha superado el gasto operativo.

XIV. Adecuado y funcional perfil de la deuda pública

Gráfica 14. Productos financieros de ingresos de libre disposición-Pago acumulado de intereses de deuda de largo plazo, enero-septiembre.
(Cifras acumuladas nominales en millones de pesos)

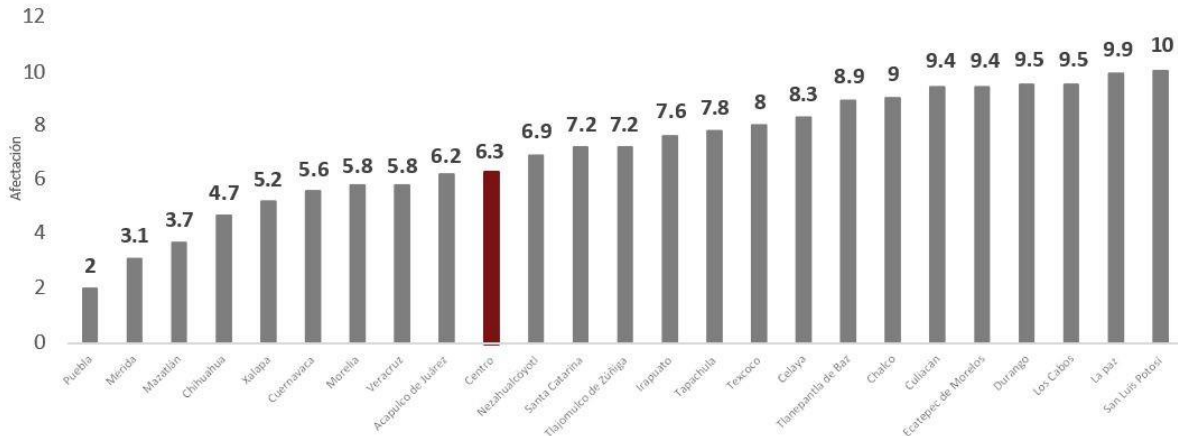


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

14. Centro tiene un adecuado y funcional perfil de la deuda a largo plazo. A pesar de los incrementos de las tasas de interés que ha habido y que las han mantenido en niveles elevados, gracias al refinanciamiento de la deuda, la cantidad de recursos erogada por el pago del costo financiero ha sido menor al de 2022. Más significativo es que un adecuado manejo de la tesorería ha propiciado que se concreten convenios con bancos a tasas preferenciales por las cuentas del ayuntamiento, por lo que durante el lapso enero -agosto de 2023 los productos financieros de los ingresos de libre disposición obtenidos supera el pago acumulado de intereses de la deuda de largo plazo.

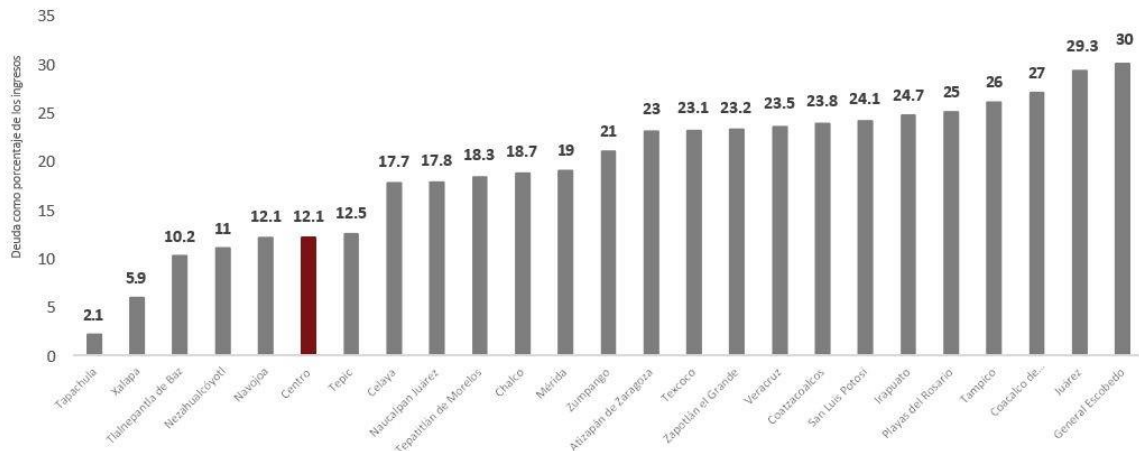
XV. Centro, entre los municipios menos endeudados del país.

Gráfica 15a. Los 25 municipios menos endeudados como porcentaje de sus ingresos totales, al primer trimestre de 2023



Fuente: Elaborada con datos de la CEFP, con información de la SHCP y de los Ayuntamientos

Gráfica 15b. Los 25 municipios con las menores afectaciones de sus participaciones, al primer trimestre de 2023.

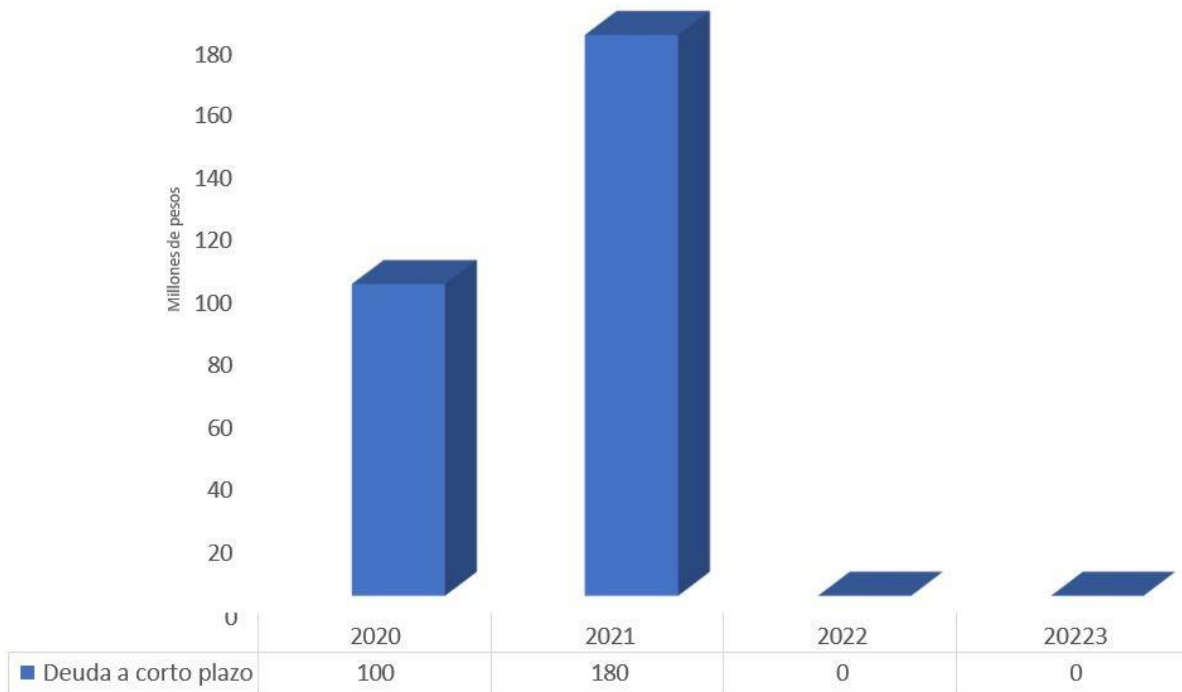


Fuente: Elaborada con datos de la CEFP, con información de la SHCP y de los Ayuntamientos

15. En la actualidad, Centro es de los municipios menos endeudados del país, calculando la deuda como En la actualidad, Centro es de los municipios menos endeudados del país, calculando la deuda como proporción de sus ingresos (décimo sitio). Por ello, es el sexto municipio cuya deuda genera la menor afectación de sus participaciones.

XVI. Nula contratación de deuda a corto plazo.

Gráfica 16. Deuda a corto plazo

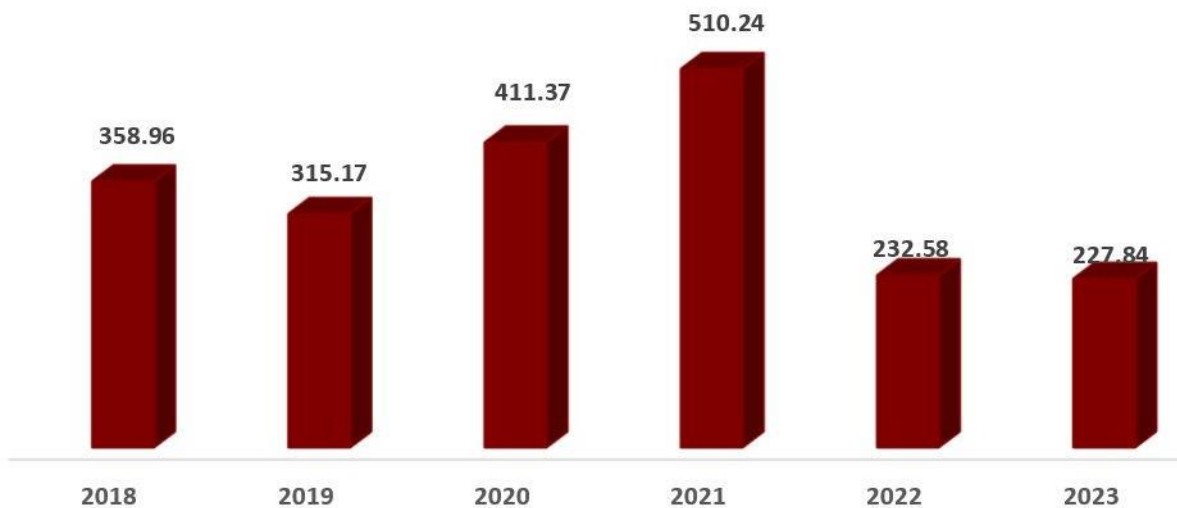


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

16. El municipio de Centro no requirió la contratación de créditos de corto plazo ni durante ni al final de 2022, como tampoco lo necesitará hacer en 2023 ni en 2024, puesto que no se ha incurrido ni se incurrirá en déficit. En 2017, 2018, 2020 y 2021 se tuvieron déficits financieros que condujeron a la contratación de créditos de corto plazo. Ahora, no se gasta ni se compromete más gasto del que puedan soportar los ingresos.

XVII. Cuentas a pagar a largo plazo en su nivel más bajo

Gráfica 17. Cuentas por pagar a largo plazo
(Cifras en millones de pesos)



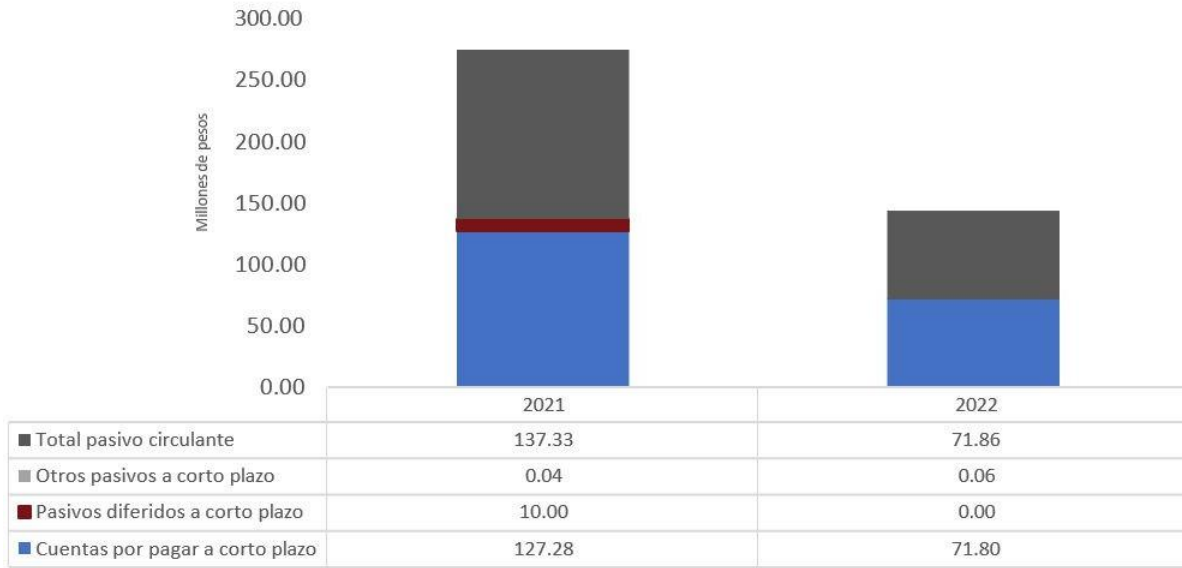
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

17. Un indicador significativo de la salud financiera de Centro es el que se refiere a las cuentas por pagar de largo plazo. Para 2023 es de 227.84 millones de pesos (constituida por la deuda de largo plazo, lo cual implica que no hay otros acreedores del municipio), cifra que representa la menor cantidad de este renglón de los últimos años.

XVIII. Reducción del pasivo circulante

Gráfica 18. Pasivo circulante
(Cifras nominales en millones de pesos)

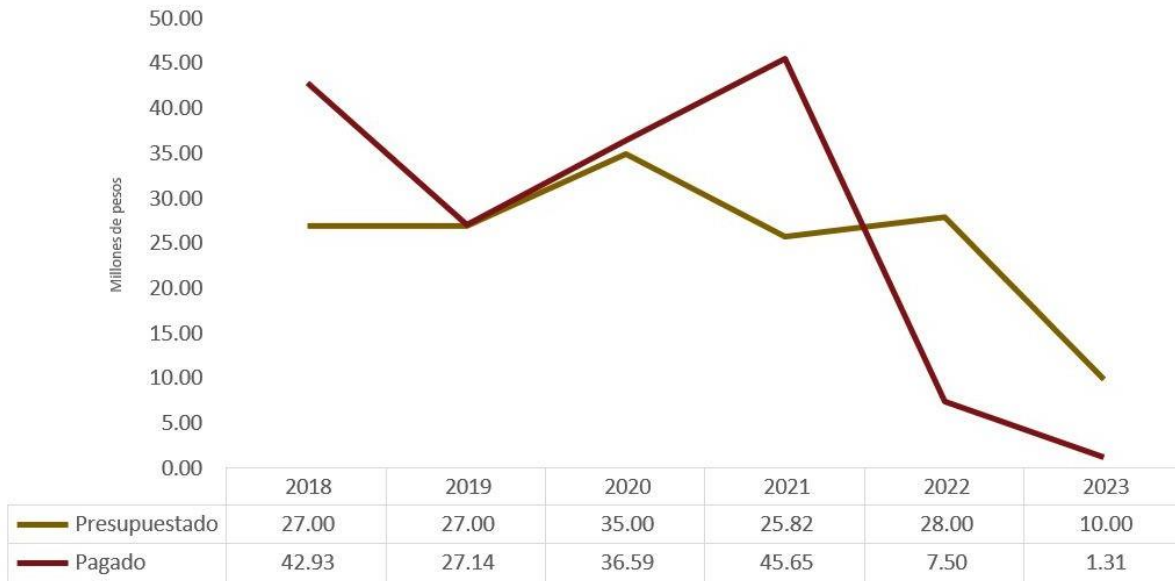


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

18. Algo similar puede señalarse del pasivo circulante (incluye cuentas por pagar a corto plazo, pasivos diferidos a corto plazo y otros pasivos a corto plazo). Al cierre de 2021 el saldo de esta cuenta era de 137.32 millones de pesos, dentro de los cuales se contaban 10 millones de pasivos diferidos; en cambio para el 31 de diciembre de 2022 dicho pasivo se redujo a 71.86 millones, saldo que refleja cero pesos del pasivo diferido. En otras palabras, el pasivo circulante se contrajo en 47.67%.

XIX. Los pasivos contingentes derivados de laudos laborales.

Gráfica 19. Pasivo contingente. Laudos laborales
Presupuestado - Pagado



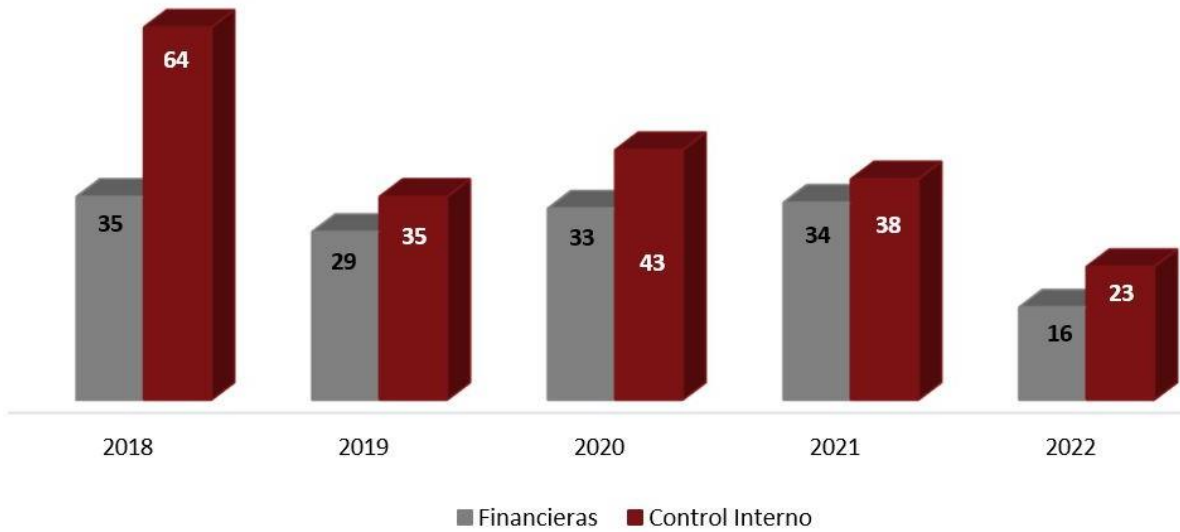
*Cifras a septiembre

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

19. El pasivo contingente es la suma de obligaciones que se originaron en el pasado y que son independientes unas de otras y que en el futuro o en un determinado ejercicio pueden tener que pagarse o no. Se trata, por ejemplo, de juicios laborales o de juicios mercantiles, entre otros. Independientemente del monto al que se calcula han llegado, lo cierto es que año con año se presupuesta determinada cantidad para hacer frente al eventual pago. Tanto en 2022 como en 2021 el total pagado por este concepto no solo ha sido el más bajo de los últimos años, sino que también ha sido menor que la cantidad presupuestada.

XX. Reducción de observaciones en las auditorías del OSFE

Gráfica 20. Observaciones de Auditorías Realizadas por el Órgano Superior de Fiscalización

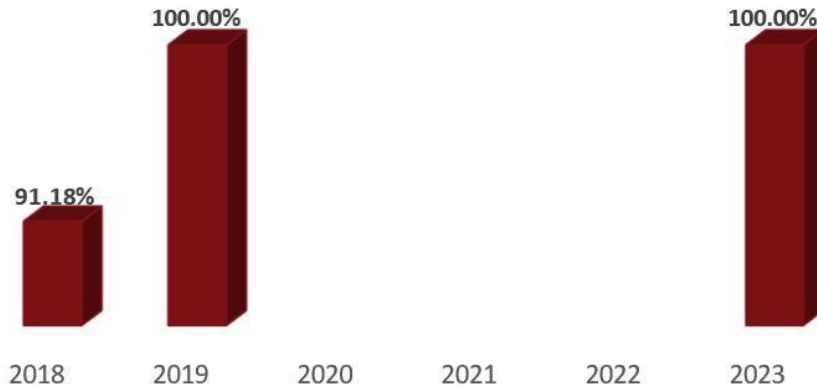


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

20. Un asunto de no menos importancia es el que se refiere a las observaciones en las auditorías llevadas a cabo por el Órgano Superior de Fiscalización. Para 2022, año más reciente para el que se dispone de este tipo de información, se registra el menor número de observaciones tanto financieras como de control interno de al menos los últimos cinco años. En 2022 las observaciones de tipo financiero se redujeron en un 52.94% respecto a 2021, y las de control interno en 39.7%.

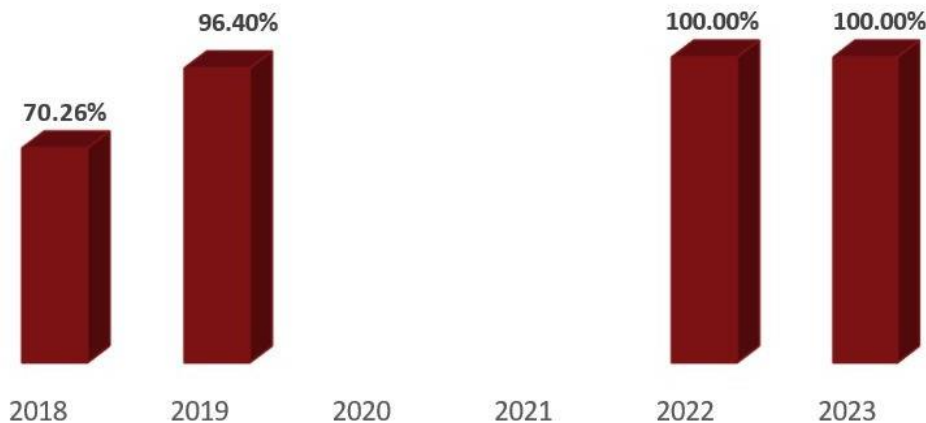
XXI. Calificación máxima ante evaluaciones del SEvAC

Gráfica 21a. Calificación SEvAC
1er. Periodo



*Por pandemia COVID-19 no hubo evaluación del SEvAC en el ejercicio 2020, y para el ejercicio 2021 solo se realizó una evaluación en el 4to periodo.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

Gráfica 21b. Calificación SEvAC
2do. Periodo



*Por pandemia COVID-19 no hubo evaluación del SEvAC en el ejercicio 2020, y para el ejercicio 2021 solo se realizó una evaluación en el 4to periodo.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Finanzas

21. Durante 2023 el Sistema de Evaluación de la Armonización Contable (SEvAC) ha llevado a cabo dos evaluaciones, las correspondientes a los periodos primero y segundo. Y en ambos casos Centro ha tenido la calificación máxima de 100% de la información. De hecho, ha sido el único de los 17 municipios que obtuvo el 100%. De modo que no sólo se trata de que haya más ingresos, se gaste mejor social y económicamente hablando, sino que todo ello se haga bajo principios de eficiencia, eficacia, transparencia y cumplimiento de las normas legales vigentes.

XXII. Innovaciones digitales en trámites y servicios municipales

¡Hola! Soy CentroBot

EL ASISTENTE VIRTUAL PERSONALIZADO
del Municipio de Centro

¡Amigable, rápido y siempre disponible!

Te puedo ayudar en:

- Consulta y pago de cuenta predial
- Consulta y pago de contrato de agua
- Declaración y pago de traslado de dominio
- Facturación en línea
- Consulta de órdenes de pago
- Consulta tu contribución al municipio
- Ubicación de módulos de cobro

993 195 9985

Escanea aquí

Vía WhatsApp · Servicio las 24 h · Sin comisiones

GovCentro CentroInforma www.villahermosa.gob.mx

CENTRO
HONESTIDAD Y RESULTADOS
2021-2024

22. Centro cuenta hoy en día con más y mejores herramientas digitales que permiten acercar más a la ciudadanía tanto los trámites y servicios como la información detallada, para lo cual se creó en la página web el minisitio de Transparencia Fiscal, el Sistema de Validación de Recibos, el Sistema de Consulta de Órdenes de Pago a Proveedores, así como también el asistente virtual Centrobot de Whatsapp a través del cual, incluso, se puede pagar el predial o el agua desde un teléfono celular.

Conclusiones

Como resultado de las gestiones exitosas del gobierno de Centro ante instancias federales y estatales, se han puesto en marcha obras públicas destacadas en la municipalidad. Los recursos transferidos a la administración local han fortalecido sus ingresos totales. Debido al refinanciamiento de la deuda a largo y la no contratación de deuda a corto plazo en este período, el Fondo IV del Ramo 33 han permitido liberar recursos para otros programas municipales de inversión.

El presupuesto destinado a inversión pública del ejercicio 2022 presentó un incremento del 19.5% en comparación con el del ejercicio 2021. Esta tendencia positiva no solo se mantuvo para 2023 sino que se acrecentó notablemente. En el plano presupuestal, entre 2023 y 2021 los ingresos propios para este importante renglón del gasto aumentaron 566% (de 9.8 millones de pesos a 65.4 millones), las participaciones para inversión 492% (de 44.1 millones a 261.2 millones), y los ingresos de libre disposición (propios y participaciones), 505%. Indudablemente, también la evolución de los componentes de los egresos ha tenido un perfil diferente que redundará en un mayor beneficio social.

En la actualidad, Centro es de los municipios menos endeudados del país, calculando la deuda como proporción de sus ingresos (décimo sitio). El municipio de Centro no requirió la contratación de créditos de corto plazo ni durante ni al final de 2022, como tampoco lo necesitó hacer en 2023 ni lo hará en 2024, puesto que no se ha incurrido ni se incurrirá en déficit. Un indicador significativo de la salud financiera de Centro es el que se refiere a las cuentas por pagar de largo plazo que se encuentra en un nivel que no se observaba en los últimos tres lustros.

Algo similar puede señalarse del pasivo circulante (incluye cuentas por pagar a corto plazo, pasivos diferidos a corto plazo y otros pasivos a corto plazo). Tanto en 2022 como en 2021 el total pagado por el concepto de pasivo contingente no solo ha sido el más bajo de los últimos años, sino que también ha sido menor que la cantidad presupuestada.

Un asunto de no menos importancia es el que se refiere a las observaciones en las auditorías llevadas a cabo por el Órgano Superior de Fiscalización. En 2022 las observaciones de tipo financiero se redujeron en un 52.94% respecto a 2021, y las de control interno en 39.7%.

Durante 2023 el Sistema de Evaluación de la Armonización Contable (SEvAC) ha llevado a cabo dos evaluaciones, las correspondientes a los periodos primero y segundo. Y en ambos casos Centro ha tenido la calificación máxima de 100% de la información. De hecho, ha sido el único de los 17 municipios que obtuvo el 100%.

Por último, el Ayuntamiento de Centro cuenta hoy en día con más y mejores herramientas digitales que permiten acercar más a la ciudadanía tanto los trámites

y servicios como la información detallada, para lo cual se creó en la página web el minisitio de Transparencia Fiscal, el Sistema de Validación de Recibos, el Sistema de Consulta de Órdenes de Pago a Proveedores, así como también el asistente virtual Centrobot de WhatsApp.

Anexos: Gráficas

Gráfica 1. Ingresos propios de enero a septiembre.

Gráfica 2. Recaudación tributaria de enero a septiembre.

Gráfica 3. Impuesto predial de enero-septiembre.

Gráfica 4. Recaudación de Impuesto predial por actos de fiscalización de enero-septiembre.

Gráfica 5. Impuesto sobre traslación de dominio de enero-septiembre.

Gráfica 6. Impuesto sobre espectáculos públicos de enero-septiembre.

Gráfica 7. Derechos de agua de enero-septiembre.

Gráfica 8. Productos financieros.

Gráfica 9. Ingresos totales de enero-septiembre.

Gráfica 10. Fondo IV-Pago de la deuda.

Gráfica 11. Presupuesto Inversión Pública.

Gráfica 12. Gasto de capital financiado con ingresos de libre disposición*

Gráfica 13. Crecimiento gasto operativo* y gasto de capital**

Gráfica 14. Productos financieros de ingresos de libre disposición-Pago acumulado de intereses de deuda de largo plazo, enero-septiembre.

Gráfica 15a. Los 25 municipios menos endeudados como porcentaje de sus ingresos totales, al primer trimestre de 2023.

Gráfica 15b. Los 25 municipios con las menores afectaciones de sus participaciones, al primer trimestre de 2023.

Gráfica 16. Deuda a corto plazo.

Gráfica 17. Cuentas por pagar a largo plazo.

Gráfica 18. Pasivo circulante.

Gráfica 19. Pasivo contingente. Laudos laborales. Presupuestado – Pagado.

Gráfica 20. Observaciones de Auditorías Realizadas por el Órgano Superior de Fiscalización.

Gráfica 21a. Calificación SEvAC. 1er. Período.

Gráfica 21b. Calificación SEvAC. 2do. Período.

Gráfica 22. Asistente Virtual Personalizado.


INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA



Dirección: Boulevard Adolfo Ruiz Cortines esquina
Av. de Las Américas s/n, Local G3 planta alta, Plaza
City Center Service. 86100 Villahermosa.



www.iaptabasco.org.mx

 IAP Tabasco, A. C.  @IAPTabascoac

 iaptabascoac  www.iaptabasco.org.mx