

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 Especifica del Desempeño 2012-2013, 2014-2015. ▪ Auditoria 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
O b j e t i v o s q u e p e r s i g u e	<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 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 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.

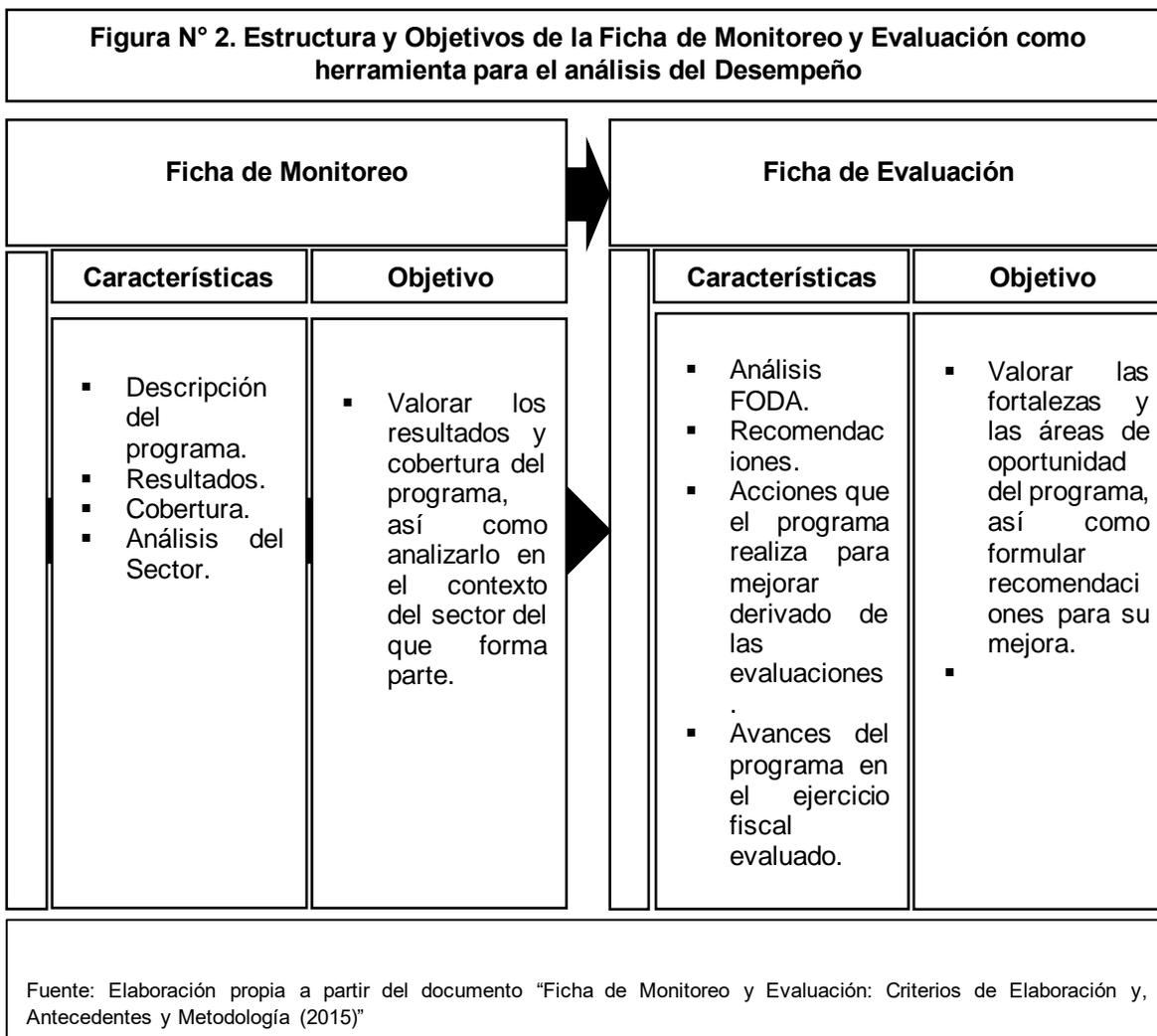
En otra vertiente, el modelo TdR para la EED, muestra un nivel de complejidad en la aplicación de sus componentes metodológicos tanto para su implementación, como para la obtención y análisis de la información durante el proceso de evaluación del desempeño del programa. Esto se debe a la incapacidad 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:

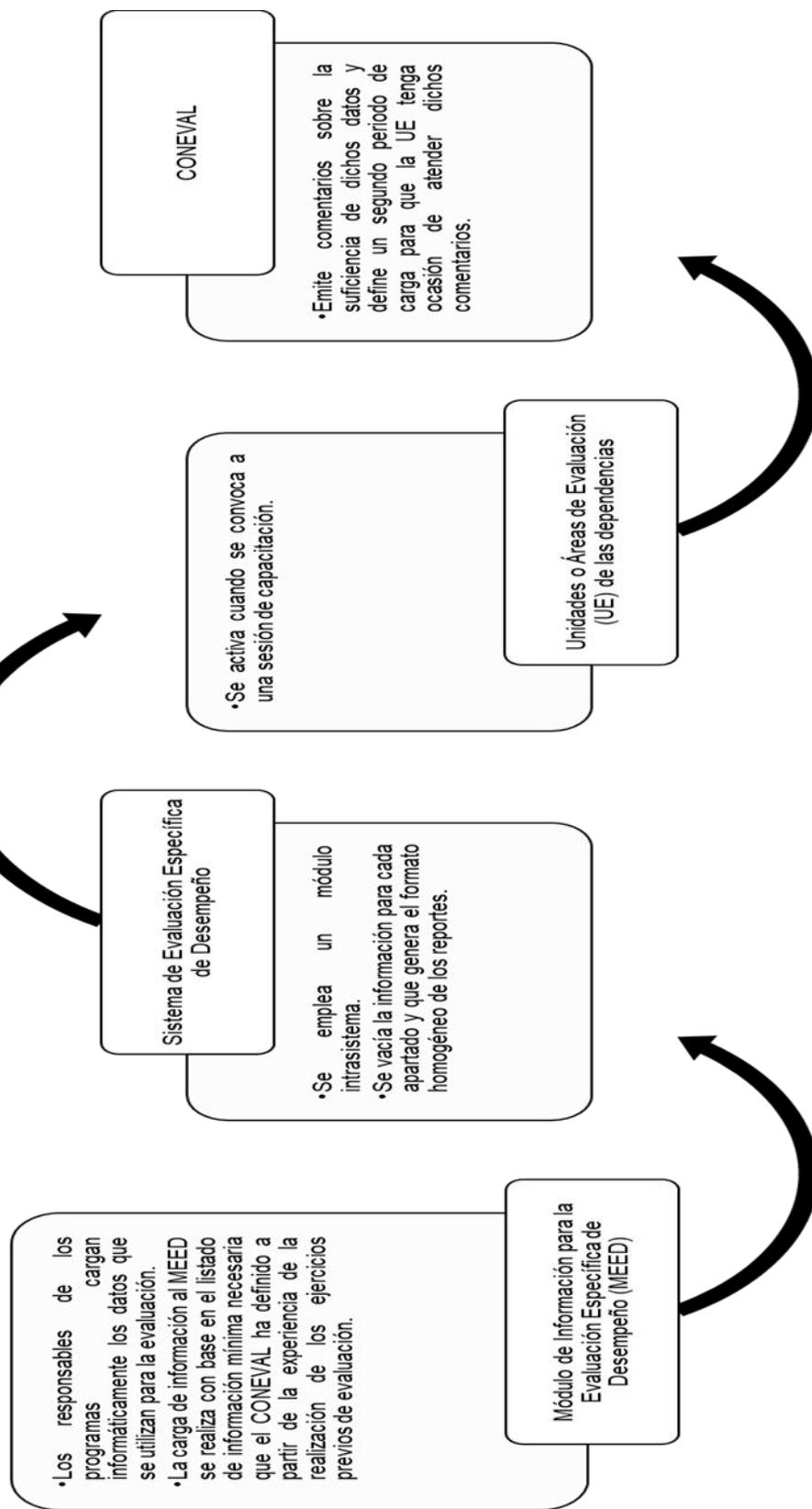
- Debe definir con claridad los valores que se buscan.
- No maquillar las metas con la jerga del análisis pseudo – científico que estudia la conducta humana o las predicciones para el futuro”.

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

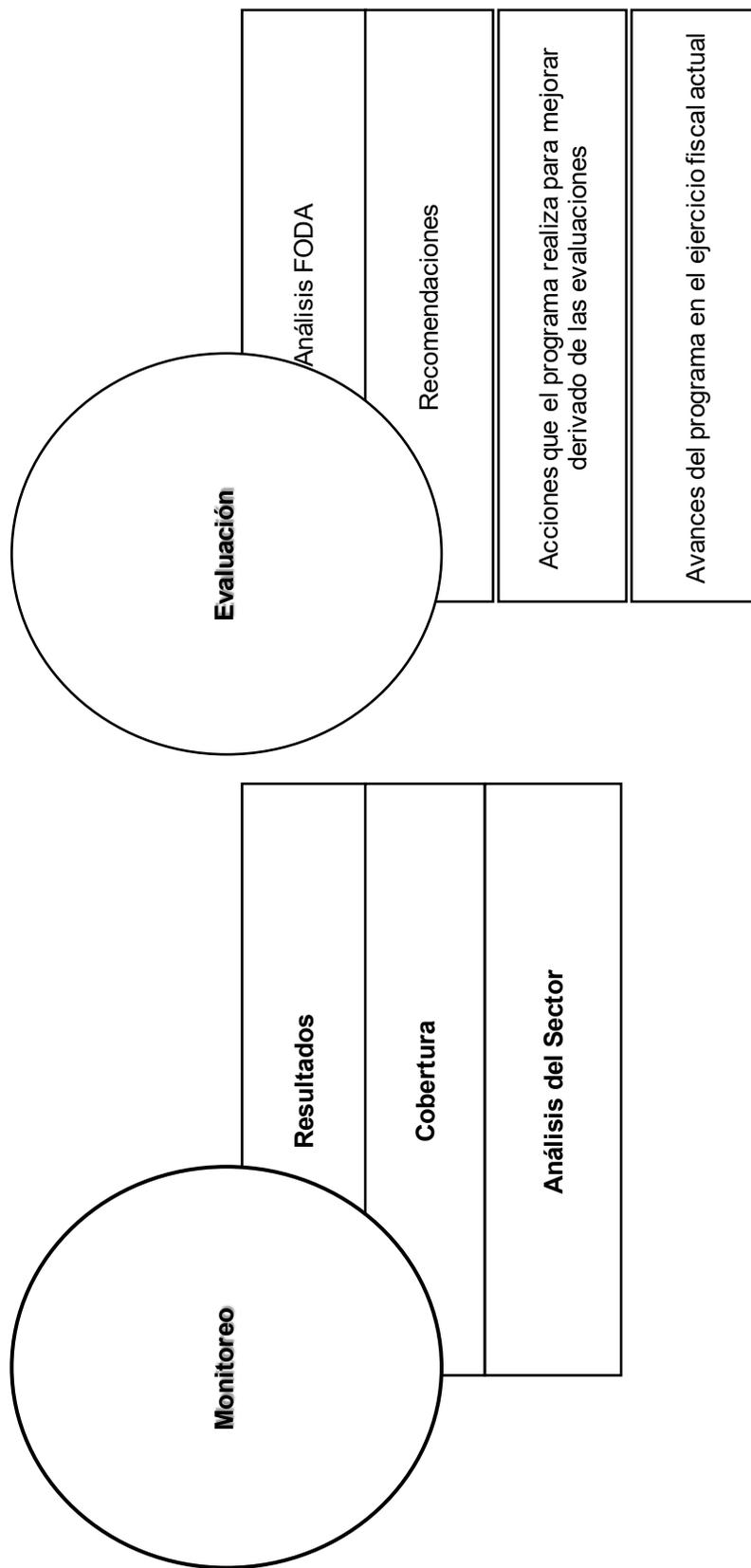
Por “mecanismos” para la obtención de la información se entiende aquel conjunto de elementos que definidos en base a una metodología ejercen una función para registrar la información requerida para el análisis del proceso de evaluación en materia de desempeño del programa como caso de estudio.

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.

Figura N° 5. Base de Indicadores

- Dependencia
- Programa
- Año
- Objetivo
- Nivel
- Nombre del Indicador
- Definición
- Método de cálculo
- Frecuencia de medición
- Unidad de medida
- Línea base
- Sentido del indicador
- Tipo relativo
- Meta absoluta (planeada y alcanzada)
- Meta relativa (planeada y alcanzada)

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 auditoria 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 Auditoria 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

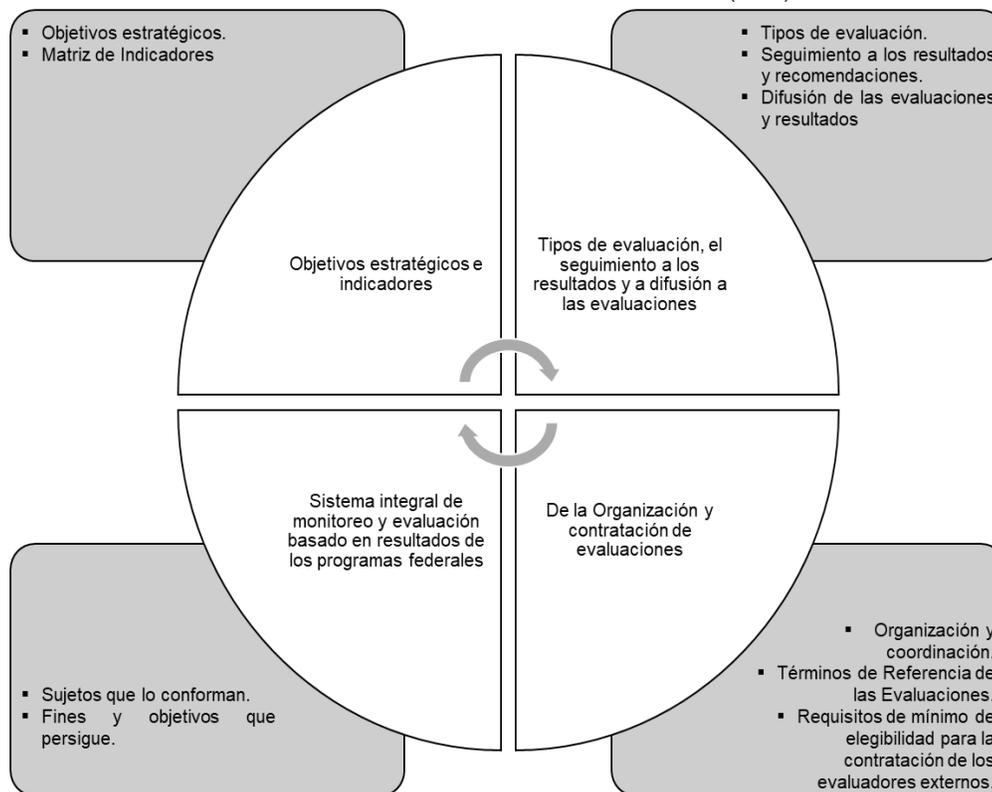
a falta de una expresión racional que pudiese exponer los logros y grado de avances con relación a los recursos económicos asignados y, las metas y objetivos establecidos. Es decir, el establecimiento de un modelo matemático que pudiese revelar cómo, la verificación y el monitoreo, es igual a la suma 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 delinear, 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.
<i>Fuente: 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.

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