

Evaluación de Políticas Públicas en Gobiernos Estatales: El caso de Guanajuato

Macarena Orozco Martínez, 2018, Guanajuato: Colofón, 160 páginas.

Reseñado por: Alberto Jorge González Duarte.
Universidad de Guanajuato.

En esta obra coordinada por la Dra. Macarena Orozco se expone uno de los elementos más importantes de la planeación en la administración pública: la evaluación de políticas públicas. Se analiza un caso en Latinoamérica, concretamente en México (uno de los países de la zona más avanzados en materia) siendo objeto de estudio el Estado de Guanajuato que gracias a su reconocimiento a nivel nacional oficializado por CONEVAL (institución encargada de evaluación) cómo el primer lugar entre las entidades federativas en el rubro de evaluación de políticas públicas brinda información muy interesante sobre los antecedentes, consolidación, avances y logros de la instauración oficial de la evaluación de políticas públicas para promover la mejora continua.

La obra literaria en comentario es una colaboración de autores (todos voces autorizadas en materia de evaluación gubernamental) coordinados por la Dra. Macarena Orozco Martínez profesora – investigadora del Departamento de Gestión Pública y Desarrollo de la Universidad de Guanajuato campus León, quien ha expresado públicamente: “las evaluaciones en materia de políticas públicas buscan una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficacia, efectividad y resultados de un proyecto en ejecución o completado, que además implica incorporar un enfoque de género que dé cuenta de los impactos diferenciados del desarrollo en hombres y mujeres” siendo una voz de peso con respecto al tema de equidad de género en la administración pública de una sociedad moderna que pretende ser más inclusiva. (Orozco Martínez, 2013) citada por Universidad de Colima (2013).

En un texto agradable, dinámico y pulcro los autores nos plantean en su obra la siguiente cuestión: ¿Por qué es importante la evaluación de políticas públicas Estatales?

Hoy en día en el siglo XXI suena bastante normal hablar de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información, gobierno abierto, participación ciudadana en casi todas las

naciones democráticas incluyendo a México, sin embargo, no siempre fue así. La reforma administrativa del siglo XIX generó un vendaval de nuevas perspectivas imperando la descentralización, el enfoque de trabajo por objetivos y el empoderamiento de los gerentes públicos que bien se consolidó en la década de 1980 conforme fueron avanzando las democracias en la mayoría de los países, siendo ahora los votantes los encargados de definir el futuro del rumbo de las regiones eligiendo a sus representantes por mayoría lo cual le da un papel más relevante al ciudadano común al poder elegir ser representado por quien comulgue con sus ideales y premiar y/o castigar sus resultados con el poder de su voto (Oszlak, 2013).

Todos los gobiernos democráticos admiten claramente la importancia de la evaluación como parte medular del diseño e implementación de las políticas públicas. El ADN de la Administración Pública consiste en la esencia configurada de las instituciones con las instrucciones que han de seguirse para tener las aptitudes básicas necesarias para su funcionamiento, así como sus objetivos incluso con la mutación en el ADN de la Administración Pública donde se tiene una nueva configuración institucional y por lo tanto otros objetivos específicos, pero es conservado el objetivo principal: la satisfacción del ciudadano (cliente) Bracho González (2019). Siendo el ciudadano un actor de mayor peso se vuelve indispensable su aprobación/desaprobación a las intervenciones del estado en las fallas de mercado.

Los autores de este libro nos exponen su visión particular sobre la evaluación de políticas públicas gubernamentales todos coinciden en un punto: la mejora continua; y ello se materializa el análisis de un ejemplo práctico en la región latinoamericana, concretamente en México en una de las entidades federativas que es reconocida oficialmente con el primer lugar a nivel nacional en el rubro de evaluación de políticas públicas (CONEVAL, 2018) siendo tendencia y marcando el camino a seguir para otras entidades federativas que se encuentran en proceso de consolidar la evaluación de políticas públicas implementadas por sus empresas públicas.

En el caso de México transcurrida la primera década del siglo XXI comienzan a surgir nuevas metodologías presupuestarias y nuevas tendencias de evaluación al desempeño por resultados desde la federación que facilita a cada entidad federativa dentro de su autonomía

legal a hacer dichas acciones internamente plasmado perfectamente en el primer capítulo de este libro donde la Dra. Macarena Orozco Martínez hace énfasis del significativo avance del caso mexicano en materia de evaluación de políticas públicas a nivel Federal (el más alto de gobierno de México) en los últimos años algo digno de reconocer, sin embargo también nos señala que en el nivel entidad federativa (conocido como estatal en México) y sobre todo en el nivel municipal (nivel local más bajo del gobierno mexicano) se torna débil la evaluación de políticas públicas debido a una falta de gobernabilidad y de coordinación influenciadas por el centralismo, vigente en el país pese a los esfuerzos por parte de las administraciones públicas modernas de descentralizar la administración pública orientadas con la Nueva Gestión Pública sin haberlo logrado perdurando hasta el año 2020.

Niklas Luhmann (1984) prioriza el capital humano como parte vital e influyente en la misión de las instituciones gubernamentales analizando su estructura interna a detalle y las relaciones entre estas y su exteriorización hacía los ciudadanos materializando una visión clásica humanista de las organizaciones inspirando a la autora Mónica Sánchez en el segundo capítulo arrastrando su pluma bajo la premisa de un Estado tolerante ante diferencias políticas y grupos organizados que tomen partida para que sus intereses sean atendidos en la agenda pública viendo al Estado como una empresa propia de la sociedad, quien es el ente nutre al aparato gubernamental en todos sus niveles siendo en mayor o menor medida los responsables de sondear, diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas que consideren útiles para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

La descentralización del poder como bien se ha mencionado es uno de los ideales de la Nueva Gestión Pública, para lograrlo se incluye a la evaluación gubernamental de políticas públicas (en los tres niveles del gobierno mexicano: Federal, Estatal y Municipal) que como se mencionó supra líneas la tendencia en México es que las entidades federativas y los propios municipios vayan tomando partida orientada hacia la mejora continua de todo el aparato gubernamental y burocrático en todos los niveles de Gobierno volviendo la evaluación de políticas públicas algo obligatorio para conocer los resultados de las estrategias aplicadas en su territorio administrativamente definido con la finalidad de dar conocimiento a los actores involucrados (principalmente a los ciudadanos) de los resultados logrados derivados de las intervenciones gubernamentales, por ello en el tercer capítulo

Alex Caldera, Oscar Ortega y José Luque nos hablan de las acciones llevadas a cabo en el Estado de Guanajuato en materia del Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) donde desde 1986 se tiene el Sistema de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato donde se determina el rumbo a seguir en búsqueda del bienestar social de los ciudadanos guanajuatenses con una metodología técnica y científica alineada a las tendencias mundiales y siendo además Guanajuato pionero entre las entidades federativas de la república mexicana en institucionalizar la planeación y evaluación gubernamental en su territorio autónomo comenzando en la administración del gobernador Rafel Corrales Ayala, consolidándose bajo la gestión de Juan Carlos Romero Hicks y siguiendo la misma línea sus sucesores Juan Manuel Oliva, Miguel Márquez Márquez y Digo Sinhue Rodríguez Vallejo se encargan de modernizarlo y pulirlo. En el intento de buscar el bienestar de todos sus ciudadanos el Gobierno de Guanajuato institucionalizó oficialmente la planeación y los autores del capítulo si bien mencionan que la visión es humanista, amigable con el medio ambiente y enfocada la transparencia es notable la desigualdad social existente debido a que las políticas de planeación han fortalecido más a los sitios estratégicos dentro de la industrialización de la entidad federativa lo que desnuda un evidente desequilibrio en el ámbito de desarrollo económico en el estado.

En el cuarto capítulo Diego Álvarez reconoce el hecho de que, si bien el Gobierno del Estado de Guanajuato ha realizado el desarrollo social de forma institucional buscando dar mayor valor a la participación ciudadana para que su voz sea escuchada, tenga más peso e injiera en la toma de decisiones del gobierno. Es relevante saber que se contaba con metas establecidas según la planeación a corto, mediano y largo plazo, pero no disponían de una cultura de evaluación de políticas públicas institucionalizada como tal hasta la promulgación oficial en México legislada su obligatoriedad desde el nivel Federal, siendo a partir de ahí el Estado de Guanajuato una entidad dinámica y activa logrando ser modelo nacional en materia de evaluación de políticas públicas. Institucionalización que se encuentra aún en desarrollo y que deberá consolidarse con la aportación de personas capacitadas, especializadas y profesionales quienes dotaran del grado de objetividad e imparcialidad necesario para lograr proyectar mayor credibilidad con la ciudadanía en materia de evaluación de políticas públicas siendo esa la visión actual de la entidad federativa.

Para lograr una mejora continua es necesario corregir errores y perfeccionar los aciertos; Juan Granados y Luis Rangel comparten la importancia de la evaluación de políticas públicas para determinar las áreas de riesgo y/o de oportunidad con la finalidad de generar información útil, veraz y en tiempo real. Expresado plenamente por los autores en el quinto capítulo buscan concientizar no sólo sobre la planeación sino además también sobre la importancia de la metodología elegida para evaluar las políticas públicas, la cual según los autores debe elegirse para cada caso a evaluar, la metodología que más se adecue al programa/proyecto y no al revés, adecuarse a cualquier metodología sólo porque haber previamente representado un éxito, es decir el CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación (nivel federal más alto de gobierno) propone los lineamientos mínimos sujetos de evaluación y a partir de ahí cada entidad administrativa estatal debe/debería crear y/o adaptar su metodología propia según las características de la región; sin embargo se resalta la importancia de estandarizar las metodologías de medición en la misma entidad federativa sincronizándolas con cada municipio para poder realizar comparaciones, estudios y análisis en diferentes escenarios y momentos. Existen diversas maneras de realizar los Términos de Referencia según cada grupo especializado de evaluación de políticas públicas y en este capítulo se desglosan las similitudes y diferencias entre las metodologías de evaluación de políticas públicas realizadas en el Estado de Guanajuato y las utilizadas en el Estado de Jalisco con la finalidad de conocer la información que se obtiene al someter a comparación los resultados de ambas evaluaciones de políticas públicas con su respectiva metodología de evaluación utilizada tanto en Guanajuato como en Jalisco pudiendo observar indicadores similares pero obtenidos de forma distinta, brindando diferentes perspectivas con respecto a las intervenciones estatales.

Las evaluaciones de políticas públicas tema reciente y en construcción en la zona de países que conforma Latinoamérica es abordado a profundidad por Macarena Orozco Martínez y Arturo Martínez Macías en el sexto capítulo haciendo énfasis en las buenas intenciones dichas en discurso, oficializadas en papeles y la escasa realización por parte de los gobiernos locales; bajo esa premisa y en la narrativa de mostrar un caso práctico considerado exitoso destacan la existencia en México de un caso sin precedentes en la administración pública del país: una *metaevaluación*; realizada en una entidad federativa en los Estados Unidos Mexicanos siendo el Estado de Guanajuato con la particular evaluación

de sus 43 programas para impulsar el desarrollo social, sumado al análisis de los evaluadores encargados de realizar la evaluación de dichos programas gubernamentales, la elección de metodología de evaluación de políticas públicas y su posterior ejecución por parte del gobierno en el Estado de Guanajuato.

Para lograr la mejora continua es necesario observar clínicamente los resultados, mejorar las incompetencias y además afinar hasta los más mínimos detalles para poder garantizar una administración pública de alta calidad siendo necesario priorizar el contar capital humano altamente capacitado y especializado para llevar a cabo la evaluación de las políticas públicas de forma óptima, puesto que es posible encontrar amenazas que es necesario prevenir y así mismo áreas de oportunidad que deben explotarse para capitalizarlas en el Estado de Bienestar prometido a los ciudadanos en las campañas electorales, tal como en el ejemplo mostrado por Ma. Guadalupe Covarrubias Álvarez al ejemplificar en séptimo capítulo del texto el resultado de la evaluación de políticas públicas educativas, específicamente al ilustrar la mejora continua lograda y ejemplificada con los resultados obtenidos por los programas de prevención del acoso escolar en el Estado de Guanajuato: “*Aprender a convivir*” y “*Niños Embajadores de la Paz*” que son derivados de la metaevaluación realizada en la administración estatal del Estado de Guanajuato que ha contado a su favor el hecho de tener un seguimiento a sus proyectos de carácter estatal favorecido por el mantenimiento el poder del Estado desde 1991 de una sola fuerza política: el Partido Acción Nacional (PAN) empezando con la gestión de Carlos Medina Placencia y manteniéndose sin alternancia política incluso en la actualidad en el año 2020 siendo gobernador Diego Sinhue Rodríguez Vallejo representante panista.

Es al final del recorrido de esta obra literaria a través de las palabras de los autores quienes plasman su perspectiva personal al hablar de la importancia de evaluar las políticas públicas estatales, la forma de realizarlo, los actores involucrados y la evaluación de todos los aspectos, elementos y participantes del proceso para así crear cada vez mejores políticas públicas de alta calidad dignas de ser implementadas según las características del territorio geográfico donde se proyecten buscando satisfacer las demandas de los ciudadanos quienes al final del día son los que a través del ejercicio de la democracia decidirán la continuidad o alternancia política en la administración pública estatal de las fuerzas políticas con base en

el análisis de los resultados logrados al realizar la ejecución de políticas públicas que siguiendo posteriormente con su respectiva evaluación podrá determinar cualitativa pero sobre todo cuantitativamente el éxito/fracaso de dicha intervención gubernamental a las fallas de mercado situación que a corto plazo empodera a los ciudadanos al contar con información para evaluar el desempeño de los gerentes públicos, a mediano plazo ayuda a crear mejores programas gubernamentales y largo plazo mejores instituciones estatales.

Finalmente es necesario expresar que el objetivo del texto es concientizar sobre la importancia de la evaluación de políticas públicas que contribuye a una mejor toma de decisiones tanto de la administración pública y así como de los demás actores al momento de elegir el rumbo del proyecto de gobernabilidad, brindando información valiosa a los ciudadanos fomentando la participación social en la creación de políticas públicas que se apeguen más a las necesidades sociales y a realidad del territorio, es así que podemos concluir que existen cuatro razones para leerlo:

- 1.- Existen diversos textos enfocados a la evaluación gubernamental y planeación la mayoría de ellos de países altamente industrializados siendo este texto la excepción dado que nos pone totalmente en el contexto de México (específicamente en el Estado de Guanajuato) y nos describe un entorno familiar en la de la evaluación en la administración pública latinoamericana lejos de los ejemplos anglosajones típicos de los grandes referentes.
- 2.- Ilustra el recorrido histórico de la evaluación de políticas públicas en México enfocándose en la entidad federativa más avanzada en el rubro: el Estado de Guanajuato donde se lleva a cabo el caso de estudio desde los inicios de los primeros esfuerzos de evaluación de políticas públicas y su consolidación hasta la actualidad (siglo XXI).
- 3.- Para mejor observación y para lograr materializar los conceptos expuestos en la lectura del libro nos muestra los resultados de un caso de estudio práctico y conocido por servir de modelo: el Estado de Guanajuato comparados con otra entidad federativa el occidente de México el Estado de Jalisco (entidad federativa con desempeño medianamente aceptable en materia de planeación) para visualizar las similitudes y diferencias en materia de evaluación de políticas públicas.

4.- Por último, pero no menos importante expone de manera práctica y simple casos prácticos visualizables de mejora continua en programas sociales gracias a la evaluación de políticas públicas.

Fuentes

Bracho González, T. (2019, febrero 21). Estudios y evaluaciones de política y programas educativos 2014-2018. Recuperado 30 de mayo de 2020, de <https://www.inee.edu.mx/los-gobiernos-democraticos-admiten-la-importancia-de-evaluar-las-politicas-publicas-inee/>

CONEVAL. (2018). Reconocimiento buenas prácticas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas, 2017. Recuperado 29 de mayo de 2020, de <https://www.coneval.org.mx/Eventos/Documents/BUENAS-PRACTICAS-ESTATALES-ANEXO.pdf>

Oszlak, Oscar et al. (2000) Capacidad de regulación estatal en la Argentina, Documento editado por la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Universidad de Colima. (2013, diciembre 11). Necesario, evaluar programas institucionales con perspectiva de género: Macarena Orozco. Recuperado 30 de mayo de 2020, de <http://www.ucol.mx/boletines/index.php?idn=14282&mes=12&dia=11&year=2013>