

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA LEÓN

ESTUDIO CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL POR DECRETO
PRESIDENCIAL DEL 27 DE ABRIL DE 1981



LA UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN EN LA DINÁMICA MUNICIPAL: RETOS Y AVANCES EN LOS ESCENARIOS ORGANIZACIONALES Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ARTÍCULO PUBLICABLE EN REVISTA ESPECIALIZADA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA
FERNANDO JOSÉ RUIZ ARIAS

DIRECTOR
DR. OTHÓN PARTIDO LARA

LEÓN, GTO.

2023

La utilidad de la evaluación en la dinámica municipal: retos y avances en los escenarios organizacionales y de participación ciudadana

Fernando José Ruiz Arias

Resumen:

El siguiente artículo tiene la finalidad de exponer la utilidad de la evaluación en dinámicas organizacionales, de políticas públicas y ciudadanas. Se reafirma que en cada una de estas dimensiones la actividad se desarrolla con elementos distintivos que contribuyen al mejoramiento de la calidad de la democracia a partir del perfeccionamiento del funcionamiento del aparato burocrático, así como de los productos que de ellas se desarrollan. Concluyendo que la evaluación es un ejercicio inmerso de la actividad gubernamental y con ello la necesidad de interiorizar su finalidad como un aspecto positivo para la dinámica social, territorial y ciudadana.

Abstract:

The following article has the purpose of exposing the usefulness of evaluation in organizational dynamics, public and citizen policies. It is reaffirmed that in each of these dimensions the activity is developed with distinctive elements that contribute to the improvement of the quality of democracy from the improvement of the functioning of the bureaucratic apparatus, as well as the products that are developed from them. Concluding that the evaluation is an exercise immersed in government activity and with it the need to internalize its purpose as a positive aspect for social, territorial and citizen dynamics.

Palabras clave: Gestión Pública, Evaluación, Gobierno, Políticas Públicas, Ciudadanía

Keywords: Public Management, Evaluation, Government, Public Policies, Citizenship

Introducción.

Hoy en día, los discursos que subrayan el cuidado y fortalecimiento de la democracia en México consideran que las dinámicas municipales promueven actividades gubernamentales autónomas, tales como la composición de su propio aparato burocrático, la capacidad de generar sus propios esquemas de recaudación, la creación de espacios de participación ciudadana, entre otras. Por lo anterior, los retos administrativos y políticos se acrecientan y los diseños institucionales juegan un papel relevante en términos de gestión pública, ya que tienen el encargo de monitorear el desempeño de los gobiernos municipales, con el fin de impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en este ámbito de gobierno.

El siguiente artículo propone resaltar la actividad de la evaluación como un mecanismo que impulsa el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en la búsqueda del fortalecimiento democrático en la dinámica municipal. Su utilidad no se limita a describir simplemente los sucesos ligados a la aplicación de una política determinada o a su calificación de acuerdo con determinadas normas o criterios contables y presupuestales, sino que también pretende explicar por qué dicha política tuvo el efecto logrado y examinar si el problema que originó la actuación gubernamental fue finalmente resuelto (Guerrero, 1995: 49). Es decir, si el ejercicio de la evaluación de las políticas públicas se implementa de manera constante, si se incorporan sus resultados como prioridad de la agenda gubernamental dentro de los procesos de formación de políticas públicas, logran convertirse en factores clave de gobernanza que ayude a vincular la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales (Garde, 2004: 12).

Por ello, el siguiente artículo propone un análisis descriptivo del impulso del ejercicio de la evaluación en tres escenarios: las dinámicas organizacionales, las políticas públicas y la participación ciudadana, todas ellas, desde una perspectiva municipal. En el primer apartado, se genera una breve discusión sobre el papel de la evaluación en la vigilancia del desempeño de la actividad gubernamental; en el segundo, se analiza la implementación de la evaluación de las políticas públicas, tomando en cuenta aquellas relacionadas con la política social; en el tercero se describe la actividad de la evaluación como un instrumento que la ciudadanía ha hecho propio. El objetivo es identificar el grado de involucramiento de la ciudadanía a partir de los esquemas de participación creados por el propio gobierno. El documento concluye que la actividad de la evaluación fortalece la actividad gubernamental al ser un ejercicio que estimula el mejoramiento de los desempeños organizacionales para la generación de políticas públicas eficientes y vinculantes.

1. Los aprendizajes en torno a la utilización de las evaluaciones del desempeño a nivel municipal.

Actualmente los gobiernos municipales fortalecen sus aparatos burocráticos con el fin de cumplir con las facultades que detalla el artículo 115° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ante estas circunstancias, es indispensable mejorar el desempeño gubernamental a partir de la implementación de la evaluación como actividad que contribuye a la optimización de la toma de decisiones.

Esta sección se cuestiona cómo efectuar la actividad de la evaluación en dinámicas organizacionales. Se analiza la evaluación del desempeño como una herramienta que guía a los gobiernos municipales en la vigilancia del uso de sus recursos para otorgar mejores bienes y servicios públicos.

Ruano establece que algunos de los elementos característicos de la administración pública tradicional, como el control, han sido razones relevantes para que la actividad gubernamental se ralentice, es decir, se presenten acciones organizacionales rígidas, las cuales impiden el mejoramiento de los procesos. (Ruano, 2001:199).

La evaluación del desempeño se inscribe como respuesta para reducir el carácter normativo del concepto de evaluación, es decir, si contribuye a una perspectiva de mejora y de búsqueda de buenos resultados. El argumento anterior se sustenta a partir de lo que señala Uvalle que la evaluación y el control son herramientas para ordenar y racionalizar la acción de las instituciones administrativas y su eficacia se relaciona con los contextos de la institucionalidad que los define y estructura a partir de disposiciones, procesos y acciones concatenadas. (Uvalle, 2004:44)

Por otra parte, la utilidad de la evaluación del desempeño puede ser adaptada para mejorar el funcionamiento de la actividad municipal. Tanto en las primeras aportaciones de la actividad administrativa (Chiavenato, 2011), se comprende la necesidad de vigilar los desempeños y el uso de los recursos tanto presupuestales, humanos y de infraestructura, con el fin de observar aquellos programas que operan bajo una estructura normativa y legal identificada y, a su vez, siendo responsables de monitoreo de su implementación.

En el nivel gerencial, la evaluación del desempeño permite obtener información en distintas temporalidades o periodos administrativos, sobre el actuar de los servidores públicos, así como de su organización. Esta actividad, en el plano gerencial identifica el grado de cumplimiento de los objetivos y metas trazadas a partir del funcionamiento de los organismos que lo implementan. Como

establece Guerrero (2003), el modelo gerencial desarrolla un diseño de objetivos por resultados, donde se formulan estándares explícitos y medidas de rendimiento. La utilidad se remarca en posibilitar la toma de decisiones en diferentes etapas de la actividad gubernamental. Es decir, ya que la actividad gubernamental en el ámbito municipal, se observa en esferas políticas – conformados por Ayuntamientos– y esferas administrativas –integradas por los directores de las dependencias públicas– estas últimas convergen entre sí, para mejorar el funcionamiento del aparato burocrático. (Guerrero, 2003:7).

En el nivel organizacional, la evaluación del desempeño contribuye a vigilar los recursos con los que cuentan las organizaciones públicas (humanos, presupuestales, políticos, entre otros). Las organizaciones han aprendido la importancia de la generación de información a partir de la interacción entre sus mismas áreas, de manera que se generan, de acuerdo con los aportes de Navarro (2020), diversas posibilidades para visibilizar el funcionamiento organizacional. En ese sentido, la evaluación del desempeño como actividad gubernamental municipal, se perfecciona con el mejoramiento de su coordinación a través del trabajo colaborativo, el cual toma en cuenta la diversidad de los recursos y los espacios donde se desarrolla el intercambio de rutinas organizacionales, las cuales, influyen en el cumplimiento de sus atribuciones y objetivos. (Navarro, 2020:102).

Aunado a lo anterior, se genera un mejor planteamiento en los esquemas de comunicación directa y se impulsa la autonomía de los gobiernos municipales, considerándose como elementos importantes para la evaluación del desempeño. En este sentido, las organizaciones públicas municipales, identifican las cualidades de los servidores públicos para potencializarlas, como lo establecen León y Meneses (2016), al afirmar que la estructura administrativa de las áreas y direcciones deben cumplir funciones clave para la buena marcha y el desarrollo de los gobiernos municipales. (León y Meneses, 2016:358).

Por último, la evaluación es de utilidad para los servidores públicos, ya que posibilita identificar áreas de oportunidad para su constante mejoramiento. De esta manera se obtienen herramientas para perfeccionar sus respectivas actividades para implementar políticas públicas eficientes y con ello se impacte en la calidad de vida de las personas. Como señala Morales, el aparato administrativo de los municipios es la herramienta principal para atender y responder a las necesidades de la ciudadanía, Por ello, debe estar dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales, suficientes para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social. (Morales, 2006: 222).

Estas tres dimensiones muestran la importancia de adoptar la evaluación del desempeño en los gobiernos municipales y la contribución en el fortalecimiento del aparato burocrático.

2. La evaluación de políticas públicas a nivel municipal

Con la llegada de la nueva gestión pública y el cambio de paradigma en la forma de gestionar los asuntos públicos y administrativos que realizan las organizaciones públicas en los gobiernos municipales, se buscó que en este orden de gobierno se apostara por el enfoque de “gestión pública”, es decir, la introducción de instrumentos de administración como la evaluación integral, la cual vino a complementar los esfuerzos y acciones gubernamentales en la fiscalización de los recursos a través de un fuerte énfasis en la evaluación del logro de los objetivos trazados (Cabrero, 2011:98). Con esto, se institucionaliza una cultura que busca la mejor ejecución del gasto público y la preocupación por lograr los resultados que se plantean las administraciones en su planeación operativa anual y en sus propios programas municipales de gobierno.

En la práctica, a partir del cambio de paradigma, la evaluación tomó relevancia en la gestión pública municipal, lo cual implicó analizar, medir y monitorear todas aquellas acciones gubernamentales que pudieran dar evidencia de que se hace, lo que se dice -es decir, ofrecer evidencia empírica a las partes interesadas de que el gobierno municipal está atendiendo las necesidades colectivas o los problemas públicos- y qué tanto se logra respecto a lo que se propone -el cumplimiento de los objetivos- (Orozco y Martínez, 2018). El monitorear y evaluar el accionar de la administración pública se vuelve necesario porque permite que ciudadanos y partes interesadas, observen, de forma indirecta, qué tanto está trabajando el gobierno municipal en la atención de sus demandas o de los problemas públicos que se presentan en su ámbito de acción. Para lograr lo anterior, no solo basta con las buenas intenciones, sino que se vuelve necesario establecer la obligación del monitoreo y la evaluación de la actividad de la administración pública, principalmente las políticas públicas, el gasto público y los programas sociales.

Cabe señalar que la actividad de la evaluación en México se consolida a partir de la implementación de la Gestión para Resultados (GpR), convirtiéndola en una actividad fundamental para medir los resultados de los programas públicos.

Es preciso darle la característica de herramienta de consolidación a la GpR, en tanto a la evaluación, pues desde hace varias décadas se había estado buscando mejorar el desempeño gubernamental, pero dichos intentos se vuelven visibles gracias a la gestión para resultados que a su vez, se apoya de

la evaluación para un mejor funcionamiento del desempeño de las administraciones públicas.

La GpR puede definirse como un conjunto de ideas e instrumentos que buscan medir diversos aspectos del funcionamiento administrativo, para informar las decisiones de gestión que sean pertinentes a fin de orientar el desempeño institucional hacia un mejor funcionamiento interno y hacia el logro eficaz de resultados específicos (Dussauge, 2016: 17).

Las ideas de GpR parten de que, en las instituciones públicas, existen insumos, actividades, productos e impactos gubernamentales que son acreedores a ser medidos, es decir que son cuantificables y que esos resultados son reflejo de su desempeño organizacional. Después, esos mismos no serán números al azar, sino que serán una fuente de información útil; aquí su relación con la idea imperante y necesaria de evaluar.

Puesto en otros términos, la Gestión para Resultados es una herramienta para perseguir la efectividad administrativa, pero también es un mecanismo para construir la legitimidad democrática de los gobiernos (Aguilar, 2013: 359).

Aunque el engranaje institucional y normativo para la evaluación de la política de desarrollo social se cristalizó en el año 2004 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social y el nacimiento del CONEVAL, desde 1970 se han registrado esfuerzos para transitar al esquema de evaluación (CONEVAL 2019:12). Estos avances se consolidan a partir de la creación de instituciones y organismos como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) que posteriormente se transformó en Secretaría de la Función Pública (SFP) y que, de alguna manera, han impulsado la actividad de la evaluación en la dinámica gubernamental.

Pero también fue a través de programas sociales, tal es el caso del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), convertido posteriormente en Programa de Inclusión Social, (PROSPERA). En dicho programa se incorporaron elementos como un padrón único de beneficiarios, reglas de operación para su funcionamiento y dentro del programa se coordinaron acciones de educación, salud y alimentación (CONEVAL: 2019:21). La experiencia del PROGRESA abrió el camino para el establecimiento de una evaluación más sistemática. En ese sentido, con el impulso de monitorear los programas sociales, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) poco a poco se consolidaba en la actividad, convirtiéndose en pionera para implementar un sistema de monitoreo y evaluación sectorial, la cual continúa el camino hacia la creación de la Ley General de Desarrollo Social para el año 2004, convirtiéndose en el fundamento para la creación del CONEVAL y con ello establecer en México,

la cultura de la evaluación de políticas sociales a partir de un organismo descentralizado.

En el estado de Guanajuato, la evaluación de las políticas públicas y los programas sociales es de reciente implementación. La Ley de Desarrollo Social para el Estado de Guanajuato, promulgada en 2006, no contempló los ejercicios de evaluación en los primeros tres años; es hasta 2009 que a nivel estatal y municipal se obliga a la administración pública del gobierno estatal y a los gobiernos de los municipios guanajuatenses a “establecer mecanismos de evaluación de los programas y acciones de política social, de las políticas públicas municipales y los propios objetivos de los programas de gobierno (Ley de Desarrollo Social para el Estado de Guanajuato, 2018). Un requisito esencial para el cumplimiento de esta obligación es la de incluir dentro de sus presupuestos de egresos, partidas especiales para solventar los ejercicios de evaluación de la actividad de la administración pública (Ley de Desarrollo Social para el Estado de Guanajuato, 2018:4).

A pesar de la obligación anterior la consolidación de la cultura de la evaluación ha presentado serias dificultades. En los 46 municipios del Estado, el compromiso por vigorizar las actividades gubernamentales encaminadas hacia los resultados se ha visto limitada por el escaso interés de los gobiernos municipales para evaluar sus acciones y políticas públicas, aunado a las deficiencias en los procesos de toma de decisiones bajo los principios de la nueva gestión pública. La limitada o nula autocrítica que se puede generar dentro de las administraciones municipales a partir de los mecanismos de valoración y monitoreo, así como los cortos periodos de gestión de los Ayuntamientos (Álvarez, 2018:79-80).

Lo anterior es contradictorio con lo que se establece en el marco institucional que regula la vida y funcionamiento de las organizaciones de la administración pública municipal. Al menos, desde Ley General de Contabilidad Gubernamental (2016) se establece que los municipios y sus aparatos administrativos deberán realizar evaluaciones del desempeño de los programas que implemente la administración pública -entre ellos los programas sociales o las propias políticas públicas-, a fin de reportar los avances en el cumplimiento de las metas y los objetivos planteados en sus ejercicios de planeación gubernamental. Lo anterior no solo sirve para informar cómo se avanza en el cumplimiento de compromisos, metas y objetivos, sino que también puede constituirse en una herramienta de gestión que permita determinar la calidad de las intervenciones gubernamentales. Todo programa público federalizado implementado por los Municipios es sujeto a Reglas de Operación que se establecen desde la Federación. De ahí que en esos casos, la evaluación no es una opción del Municipio, sino una obligación legal, al ser auditable por la Auditoría Superior de la Federación.

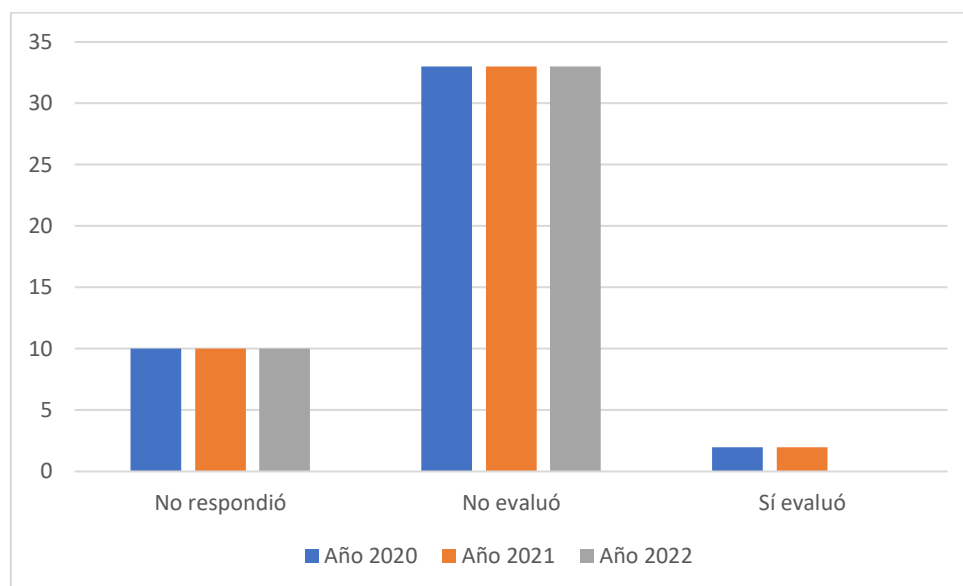
Para que se genere evidencia empírica de que las intervenciones gubernamentales están cumpliendo con los objetivos que se han planteado en los ejercicios de planeación estratégica, es necesario contar con organismos públicos que vigilen, recaben información y realicen los ejercicios de evaluación de programas sociales. Para los municipios del Estado de Guanajuato se impulsa además una cultura de planeación a partir de la consolidación de organismos descentralizados. Para el resto de actividades se ha establecido que sean las Contralorías Municipales o los órganos internos de control, las que fiscalicen el ejercicio de los recursos públicos de las entidades municipales, a través de los reportes del ejercicio del gasto público, como base de la evaluación del grado de avance en los objetivos y metas en los programas sociales; lo cual se materializa en los Sistemas de Evaluación del Desempeño que deben incorporar las organizaciones públicas, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, establecidos en los llamados “Programas Anuales de Evaluación (Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, 2016).

Los programas anuales de evaluación son instrumentos de control y fiscalización de la Cuenta Pública, así como de monitoreo y evaluación de los programas sociales, por lo cual se vuelven relevantes para observar el grado de compromiso que tienen los municipios con la evaluación de sus ejercicios presupuestarios, programas públicos, políticas públicas y sociales.

En relación con lo anterior, se solicitó información a las administraciones públicas de los 46 municipios del estado de Guanajuato, con la finalidad de determinar qué tan institucionalizada está la cultura de la evaluación de los programas presupuestarios y sociales. Al respecto, la siguiente gráfica resulta sugerente:

Gráfico 1

Municipios guanajuatenses que cuentan con la elaboración de agendas anuales de evaluación de programas presupuestarios durante los años 2020, 2021 y 2022.



Fuente: elaboración propia a través de solicitudes de acceso a la información pública

La gráfica revela datos nada esperanzadores para la cultura de la evaluación en el Estado de Guanajuato: a) solo dos municipios -León y San Felipe- cuentan con agendas anuales de evaluación (aunque para la fecha que se obtuvo la información, las agendas no estaban disponibles), lo cual indica que esos municipios sí se preocupan por evaluar sus programas públicos y, así estar en posibilidades de generar información respecto a metas y objetivos cumplidos; b) 10 municipios del Estado no respondieron a la solicitud, lo cual indica que, o no tienen la información o desconocen el qué es una “agenda anual de evaluación;” c) 33 municipios respondieron no tener agendas anuales de evaluación, lo cual es indicativo de que la evaluación de la gestión pública no figura dentro de las preocupaciones de la administración pública municipal y que sus organismos de planeación y control interno solo realizan actividades de administración y seguimiento del gasto público. Estos datos son realmente alarmantes, ya que se puede concluir que a pesar de que la evaluación de políticas públicas y programas sociales es una obligación de la administración pública de los municipios, estos no están preocupados por determinar si sus intervenciones sobre problemas públicos son adecuadas o si esas acciones realmente generan valor público, de manera que las autoridades estatales han tratado de inculcar el sentido de la evaluación gubernamental a través de capacitaciones y acompañamiento como lo ha desarrollado la Auditoría Superior del estado de Guanajuato (ASEG).

3. Evaluación y compromiso ciudadano como virtudes democráticas

En el presente trabajo se utiliza la palabra anglosajona “accountability” pues no tiene una traducción directa al castellano. Si bien “rendición de cuentas” es el concepto que más se le aproxima, es preciso aclarar que hay diferencias entre ambos: *accountability* refiere a una obligatoriedad de rendir cuentas y esto conlleva el establecimiento de derechos por parte de la ciudadanía de exigir dichas cuentas, por otra parte “rendición de cuentas” tiene que ver con la voluntad de las y los funcionarios de rendir tales cuentas. Esto conlleva desde luego un sistema que dote de capacidades de respuesta a las instituciones y una cultura generalizada en la ciudadanía para cumplimentar esta dinámica (véase a Schedler, 2004:12). Por último, este apartado trata de demostrar una forma analítica de la asociación de la actividad de la evaluación con el fortalecimiento democrático. En el entendido que el ejercicio de evaluar contiene elementos políticos al contribuir con la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello la importancia de mostrar, a continuación, la propuesta analítica para su observación.

La evaluación de políticas públicas es un ejercicio que puede representar amplios avances en la participación y el compromiso ciudadano. Por otra parte, el gobierno está obligado a rendir cuentas de su desempeño. En este contexto, se afirma que existen dos vías sobre las cuales se despliega el proceso de evaluación, el primero tiene que ver con el reconocimiento de que, al menos de manera abstracta, todo ciudadano está interesado en mejorar la eficacia y eficiencia de la actuación de la administración pública, y, por lo tanto, debería interesarse por la realización de una concreta evaluación y el uso posterior de sus resultados (Subirats, 1989:149). Y la segunda vía es referente a la utilización técnica de la evaluación como portadora de información para la optimización de la política pública en particular. Desde esta perspectiva, la evaluación tiene un aporte fundamental a las virtudes democráticas y un aporte técnico a la correcta ejecución del quehacer de los poderes públicos.

Para analizar la evaluación como virtud democrática es necesario comprender a la participación ciudadana como el involucramiento de las personas en “el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política” (Villareal, 2010, p. 31). En este sentido, la participación tiene una relación directa con el ánimo de control social sobre la acción del Estado.

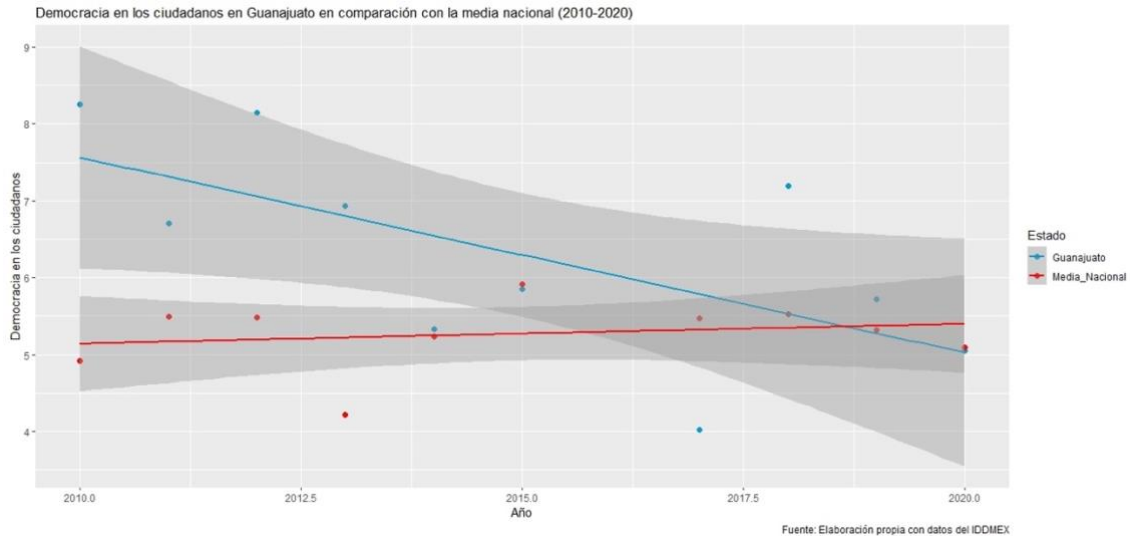
Es así que el desarrollo democrático de un país o una región en particular depende, entre otros aspectos, de la participación ciudadana y su incidencia en el quehacer de las administraciones públicas en términos de incrementar la

capacidad de rendición de cuentas, ya que la evaluación es una actividad obligatoria en el sistema nacional de planeación. Al respecto, la Fundación Konrad Adenauer A.C., a través del Índice de Desarrollo Democrático de México IDD-MEX analiza el comportamiento de la democracia en el país. Las dimensiones que utilizan toman en cuenta diversos aspectos entre los que se encuentra la Democracia de los Ciudadanos, definida como el respeto pleno de los derechos y libertades civiles, compromiso ciudadano, y ampliación de derechos, cuyos indicadores son el voto de adhesión política, los derechos políticos, libertades civiles, el condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad, el compromiso ciudadano y el género en el gobierno (Índice de desarrollo democrático de México, 2021).

En relación con la metodología utilizada en este estudio, los datos obtenidos corresponden a los del Índice de desarrollo democrático, estos tienen un intervalo que va del 0 al 10. Donde 0 se asigna al estado de peor comportamiento y el 10 representa el estado de mejor valor. La fuente de información responde a la Encuesta de Derechos y Ciudadanos, datos de organismos federales y estatales y datos de elaboración del IDD-MEX.

En el gráfico 2 es posible visualizar el desarrollo de la democracia, basado en dicha dimensión, en los últimos 10 años a nivel federal y estatal. Asimismo, se muestra un margen de error con significancia estadística del 95%. En el caso del nivel estatal se advierte una tendencia lineal decreciente en el 2010 la puntuación fue de 8.25, mientras que en el 2020 la puntuación disminuyó hasta 5.04. Los anteriores datos muestran un deterioro en los indicadores que componen la dimensión, en concreto, en el 2020 los derechos políticos tienen las puntuaciones más bajas (1.42), en comparación con el indicador género en el gobierno, el cual representa la puntuación más alta (8.54). En la perspectiva nacional, la tendencia se mantiene constante.

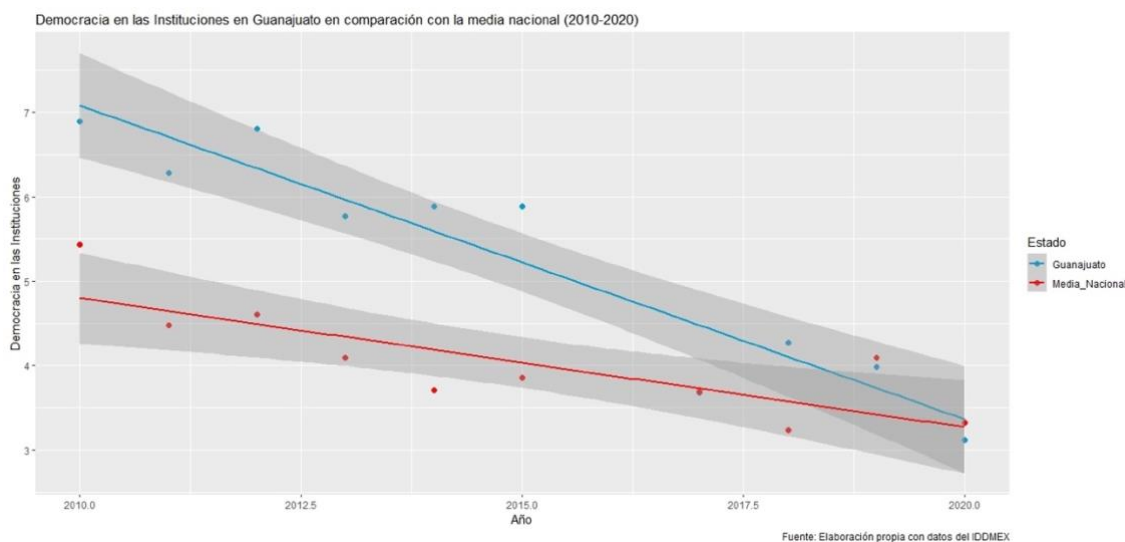
Gráfico 2. Democracia en los ciudadanos en Guanajuato en comparación con la media nacional



Otra de las dimensiones que se presenta es la Democracia de las instituciones, referente al Estado de Derecho, Calidad Institucional y Eficiencia Política y cuyos indicadores son la percepción de la corrupción, la participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo, la desestabilización de la democracia, el factor de anomalía democrática, el factor Intervención del Gobierno Federal, *accountability* legal, política y social. El desarrollo democrático, basado en dicha dimensión, se presenta en el siguiente gráfico.

En el gráfico 3 la tendencia lineal es decreciente, esto significa que, a nivel nacional y a nivel estatal, no hay una retroalimentación positiva en el funcionamiento institucional y en la rendición de cuentas, a su vez, representa un mínimo desarrollo democrático en el país y en el Estado de Guanajuato. Para ejemplificar lo anterior, en el 2010 la puntuación para Guanajuato fue de 6.89, pasando a 3.11 puntos en el 2020, en el caso de la media nacional, en el 2010 la puntuación oscilaba en los 5 puntos, y en el 2020, la puntuación disminuyó a 3.32 puntos.

Gráfico 3.
Democracia en las Instituciones en Guanajuato en comparación con la media nacional (2010-2020)



Se ha hablado de la participación y el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos y es en este punto donde resulta fundamental tomar en cuenta la *accountability social*. En primer lugar, se debe considerar a este concepto como multidimensional, pues entendiéndolo como la *rendición de cuentas*, es posible observarlo desde su verticalidad u horizontalidad, y desde la dimensión política y la social.

La rendición de cuentas vertical tiene que ver necesariamente con la dimensión política, en tanto que es la ciudadanía quien tiene la posibilidad de castigar o premiar a los gobernantes a través de la herramienta electoral, votando a favor o en contra de los representantes de su preferencia en los próximos comicios (O'Donnell, 1998). La rendición de cuentas horizontal, por su parte, tiene que ver con la existencia de agencias estatales que tienen las herramientas, la capacidad y la autoridad legal para emprender acciones de control, desde sanciones legales hasta revocaciones de mandato, respecto a actos ilícitos cometidos por otras agencias o agentes del Estado (O'Donnell, 1998:26).

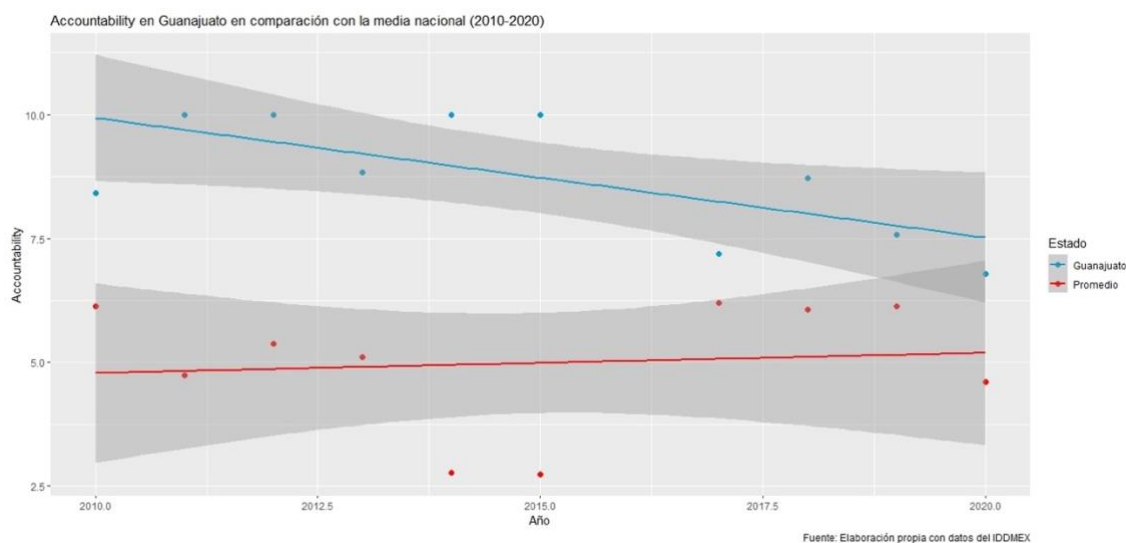
Estas aproximaciones permiten observar la amplia relación que existe entre la política y la *accountability*. Sin embargo, ante el advenimiento de la nueva gestión pública y el fortalecimiento de sus instrumentos y capacidades, la ciudadanía ha tenido un papel cada vez más protagónico y es en este sentido que la *accountability social* se presenta como aquellas acciones de control que surgen desde la sociedad hacia el gobierno. De acuerdo con Peruzzotti y

Smulovitz (2002), este tipo de rendición de cuentas es “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas” (Peruzzoti y Smulovitz, 2000:32).

Es de esta forma que el control social hace referencia a la capacidad de la ciudadanía para elegir y valorar los servicios públicos otorgados por el Estado, convirtiéndose también en vigilantes y críticos de la gestión pública. Al respecto hay expectativas generadas por parte de la sociedad y en esencia, hay una reciprocidad por parte del gobierno para cumplir tales expectativas.

En el siguiente gráfico se muestra la situación del Estado de Guanajuato y la media nacional respecto a la *accountability* social. El gráfico 4 representa un retroceso en el *accountability* social, a nivel nacional, la situación se mantiene con un promedio de 6 puntos, en cambio, a nivel Guanajuato, la situación pasó de 8.42 puntos en el 2010 a 6.78 puntos en el 2020.

Gráfico 4.
Accountability en Guanajuato en comparación con la media nacional
(2010-2020).



En este sentido, a pesar de que a nivel nacional la media representa datos bajos pero constantes, incluso crecientes, no garantiza que todos los sectores estatales experimenten los efectos del desarrollo democrático. Por lo tanto, el desarrollo tiene que considerarse como una condición necesaria para la legitimación política.

Desde esta perspectiva, la actuación gubernamental repercute en la percepción ciudadana. Por ello, es crucial que se incorporen los elementos necesarios para aumentar los indicadores de las dimensiones analizadas (democracia en las instituciones y democracia en los ciudadanos).

Es el propio Guillermo O'Donnell quien discute la concepción de la democracia como algo meramente enunciativo y dependiente de una rendición de cuentas vertical, es decir, aquella en donde prevalece mayormente el elemento político-electoral. Y, en su lugar, acentúa la importancia de una *accountability* horizontal, en donde prevalezcan agencias estatales autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de otras agencias del Estado (O'Donnell, 1998:29).

Para fortalecer estas dinámicas democráticas, desde la rendición de cuentas se debe generar una cultura de la evaluación que inste a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Aunado a ello, como indica O'Donnell, es fundamental propiciar elementos políticos como la participación de partidos de oposición en las agencias de control y fiscalización, elementos de profesionalización de tales agencias, además de recursos suficientes para desarrollar sus funciones, un poder judicial independiente y, entre otras cosas, proveer las vías adecuadas para la participación activa y permanente de las organizaciones ciudadanas (O'Donnell, 1998:39 – 40).

Tomando en cuenta lo anterior, es fundamental fomentar el control social, que puede llevarse a cabo mediante las acciones de evaluación de políticas o de servicios, o mediante la participación en la confección de las decisiones públicas, o en la gestión de los servicios. La realización del control social permite diseñar diferentes mecanismos de participación ciudadana como pueden ser los referendos y plebiscitos de carácter vinculatorio para orientar las decisiones, la gestión directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales, las contralorías ciudadanas para vigilar el uso de los recursos públicos, los consejos de carácter consultivo o resolutivo que participan en la formulación y diseño de las políticas (Villarreal, 2010:34).

Conclusiones

La mejora de la administración pública respecto a la intervención de problemas públicos no puede materializarse sin la existencia de instrumentos de gestión institucionalizados que permitan verificar si las problemáticas sociales son atendidas de forma adecuada. La institucionalización no solo implica que desde el Poder Legislativo se tomen decisiones, expresadas a través de leyes y reglamentos, que establezcan la obligación de evaluar la actividad de la

administración pública. Es necesario que estas normativas se implementen de forma adecuada, por medio de ejercicios de evaluación de políticas públicas.

Finalmente, como ya fue posible apreciar, el ejercicio de la evaluación y de la participación ciudadana es fundamental en la construcción de una democracia no sólo en el ámbito político sino también en lo referente a la gestión y toma de decisiones de interés público. Los niveles de democracia en el rubro de los derechos políticos, libertades civiles, compromiso ciudadano y derechos por inseguridad han decrecido en Guanajuato en los últimos 10 años.

El mismo destino ha tenido la democracia en cuanto al Estado de Derecho, la calidad institucional y la eficiencia política y es el mismo caso en cuanto a la democracia a partir del *accountability* social, la participación e involucramiento ciudadano.

El deterioro democrático es alarmante pues significa la proyección de una desconfianza creciente hacia las instituciones y, por ende, una participación cada vez menos efectiva. Por ello, es fundamental que sea el Estado quien genere de manera institucional las herramientas precisas para fortalecer aquellas bases de participación e involucramiento de la ciudadanía. Aquí se ha discutido que es la institucionalización de la evaluación como generadora de transparencia y de rendición de cuentas una de las vías más importantes para lograr un vínculo poderoso entre el gobierno y la ciudadanía.

El fortalecimiento de la evaluación de las acciones de gobierno, tanto de su desempeño como de las políticas públicas, es el siguiente paso no solo para fortalecer a los gobiernos locales otorgándoles credibilidad en su quehacer, sino también para la generación de un ambiente de reciprocidad ciudadana, una cercanía efectiva y finalmente una legitimidad que asegure el valor público de sus acciones.

Bibliografía:

Aguilar, Luis. El estudio de las políticas públicas. Porrúa. México, 2013.

Alles, M.: *Dirección estratégica de recursos humanos 360°*, Garnica S.A, Argentina, 2008.

Álvarez, Diego (2018). La institucionalización de políticas sociales: retos y avances en el estado de Guanajuato. En Orozco, Macarena (coordinadora), Evaluación de políticas públicas en gobiernos locales: el caso de Guanajuato, págs. 63-86. Guanajuato: Colofón.

Amedaño, Grace y Beltrán Roxana (2014) “La evaluación del desempeño y su incidencia en el rendimiento laboral de los servidores administrativos del GAD municipal del Cantón Naranjito”. Universidad Estatal de Milagro, Ecuador.

- Bohlander, Jorge: Administración de recursos humanos, Cengage Learning, México, 2008.
- Cabrero, Enrique (2011). "Cambio en la administración pública". En Cejudo, Guillermo, *Nueva Gestión Pública*, págs. 75-113. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Chiavenato, I.: *Administración de Recursos Humanos*, Mc Graw Hill, Mexico, 2011.
- Dolan, S. *La gestión de recursos humanos*, Amelia Nieva, Madrid, 2007.
- Dessler, G.: *Administración de Recursos Humanos*, Pearson Educación. Mexico, 2009
- Dussauge, Mauricio. *Gestión para Resultados*, Siglo veintiuno editores. México, 2016
- Fundación Konrad Adenauer A.C. (13 de Febrero de 2022). índice de Desarrollo Democrático en México. Obtenido de índice de Desarrollo Democrático en México : <https://idd-mex.org/estudios-y-datos/>
- Guerrero, J. (1995) "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados" en *Gestión y Política Pública* Vol. IV, núm 1 primer semestre de 1995, CDMX.
- Garde, J (2004), "La evaluación de políticas y su institucionalización en España" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm 30/31: mayo-diciembre 2004. España.
- Guerrero, Omar (2003) "Nueva Gerencia Pública: "gobierno sin política" en Revista Venezolana de Gerencia, vol. 8, núm 23, julio-septiembre, 2003, pp. 379-395. Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Índice de desarrollo democrático de México. (2021). IDDMEX. Obtenido de IDDMEX: <https://idd-mex.org/metodologia/>
- León, Benito y Meneses Ángel (2016), "La burocracia en la política pública de desarrollo municipal" en *Dinámicas del Gobierno Municipal en el límite de la recentralización* Red de investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Primera edición, México.
- Navarro Robles, M. (2020). Comunicación horizontal e interactividad. En J.C. Figueroa Benítez (Ed.), *Estudios multidisciplinares en comunicación audiovisual, interactividad y marca en la red* (pp. 97-112). Sevilla: Egregius.
- Morales y Gómez, Juan Miguel (2006). Límites y perspectivas de la profesionalización de los servidores públicos municipales del Estado de México. *Espacios Públicos*, 9(17),220-238.[fecha de Consulta 15 de Febrero de 2022]. ISSN: 1665-8140. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601713>
- O'Donnell (1998). "Accountability horizontal" en *Estudios Políticos*, Núm 19, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Olivera Daniel y Cano Milagros "La evaluación del desempeño Municipal" en Ciencia Administrativa 2012-2 México.
- Orozco, Macarena y Martínez, Arturo (2018). Estudio Introdutorio. En Orozco, Macarena (coordinadora), Evaluación de políticas públicas en gobiernos locales: el caso de Guanajuato, págs. 9-20. Guanajuato: Colofón.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. (2002). "Accountability Social: la otra cara del control, en Controlando la Política" en Ciudadanos y Medios en las nuevas Democracias Latinoamericanas, Buenos Aires: Editorial Temas.
- Ramos José y Villalobos Alberto (2011). "La evaluación del desempeño en Méjico: Experiencias y Retos para el Desarrollo Local" en La evaluación de las Políticas Públicas en México. INAP, México.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2001). "El control de gestión en las organizaciones pública", en *La nueva gestión pública*, pág. 199-222. Blanca Olías de Lima (coord.), Madrid, Pearson Educación.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México: Instituto de Acceso a la Información Pública.
- Subirats, Joan. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid: INAP.
- Uvalle Berrones, R. (2004). "El control y la evaluación en la administración pública". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 46(192), 43-70.
- Villareal, María. (2010). "Participación ciudadana y políticas públicas", en Academia.edu [en línea], México, disponible en: <http://itesm.academia.edu/VillarrealMart%C3%ADnezMar%C3%ADaTeresa> [acceso el día 13 de febrero de 2022].