

Capítulo 7

Evaluación participativa de la política pública de apoyo al transporte

Perspectiva de inclusión y transformación - Jalisco (México)

Mónica Ballescá | Sugey Salazar | Selene Michi

Resumen

El capítulo describe y examina la experiencia de las autoras en la implementación de la evaluación participativa al Programa de Apoyo al Transporte “Mi Pasaje” en Jalisco, México, como una estrategia inclusiva para mejorar políticas públicas. Bajo la coordinación de Evalúa Jalisco, se adoptaron los principios de la evaluación participativa, investigación-acción y educación popular para involucrar activamente a los actores participantes en el proceso de implementación de esta intervención pública. La metodología incluyó talleres, charlas y recursos didácticos-metodológicos en sus cuatro etapas. Los resultados muestran una mejora en la apropiación de la política y en la calidad de los servicios, al reducir tiempos de espera y optimizar recursos. Se concluye que este enfoque participativo fomenta una cultura evaluativa que refuerza la confianza y el compromiso ciudadano en las políticas públicas.

Palabras clave

Evaluación participativa, políticas públicas, inclusión, participación ciudadana, actores clave, programas o intervenciones sociales, Mi Pasaje, Evalúa Jalisco y desarrollo social.

Citado

Ballescá, M., Salazar, S. y Michi, S. (2024). “Evaluación participativa de la política pública de apoyo al transporte. Perspectiva de inclusión y transformación - Jalisco (México)”. En Rodríguez Bilella, P. y Tapella, E. (coord.), *Evaluación, democracia y transformación. Experiencias de evaluación participativa en América Latina*. San Juan, Argentina: Vientosur.

Introducción

Este texto está escrito en coautoría por quienes hemos actuado como coordinadoras y facilitadoras de la inclusión de actores diversos, mediante mecanismos participativos, en la evaluación de diversas políticas e intervenciones públicas a cargo del gobierno subnacional de Jalisco, una de las 32 entidades federativas de México. Las actividades se han realizado a más de cinco intervenciones públicas entre 2019 y 2023, desde la **Unidad Central de Evaluación**, llamada **Evalúa Jalisco**, en la **Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana**, bajo el enfoque de perspectiva sistémica y los principios de educación popular e investigación-acción participativa.

Aquí abordamos la primera de cinco experiencias de evaluaciones con mecanismos participativos, que han implicado la inclusión en la toma de decisiones a usuarios comunitarios de los programas, directivos gestores, miembros de consejos ciudadanos del estado subnacional, evaluadores independientes y facilitadores metodológicos, quienes en las distintas fases de la evaluación se implican en la definición de los alcances y tipo de evaluación, en la realización de la investigación evaluativa, en el análisis y validación de los hallazgos y recomendaciones, así como en el seguimiento de la agenda de mejora.

La evaluación participativa del **Programa Mi Pasaje**, en lo que parece ser el primer ejercicio de esta práctica inclusiva de evaluación en México, inició en 2019 con

la expectativa de concluir en el año 2020, sin embargo, ante la irrupción de la pandemia por Covid-19, finalizó el último trimestre de 2021. Dicha evaluación fue parte de un proyecto de cooperación internacional del **Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval)**, a través del *Proyecto de Fomento de Capacidades en América Latina (FOCELAC)*, el cual implicó la realización en paralelo de la evaluación participativa en Jalisco, México, así como de un programa nacional en Costa Rica, liderados por el **Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico (MIDEPLAN)** de ese país.

Por ello, este artículo empírico responderá a las siguientes preguntas:

- ¿Por qué incorporar mecanismos inclusivos y participativos en las evaluaciones gestionadas desde una instancia gubernamental?
- ¿Qué es y para qué evaluar con participación?
- ¿En qué consistió y qué se hizo durante la Evaluación con Participación del Programa *Mi Pasaje*?
- ¿Cuáles son los efectos identificados con la evaluación participativa?
- ¿Qué reflexiones, aprendizajes y retos quedan de la experiencia?

En el primer apartado presentamos el contexto nacional donde se desarrolló la intervención. En el segundo damos cuenta de qué son y para qué se realizan evaluaciones gestionadas desde gobierno, ilustrando la estrategia subnacional de Evalúa Jalisco y el debate entre concepto, método y alcance. Por su parte, la

tercera sección entra de lleno en presentar y discutir la evaluación participativa del Programa de Apoyo al Transporte *Mi Pasaje*, realizada en Jalisco, ubicando la misma en el contexto de una evaluación con mecanismos participativos en el sector público y presentando sus fases. En la cuarta se da cuenta de los efectos identificados de la evaluación al Programa Mi Pasaje. Por último, la quinta sección cierra el capítulo con una reflexión general sobre los aprendizajes y retos que hemos tenido desde la experiencia de Evalúa Jalisco.

Contexto nacional mexicano

En México, la política de evaluación está institucionalizada, es uno de los países en América Latina con un sistema robusto de evaluación a nivel nacional. En el ámbito federal o nacional, la política de evaluación se lidera por el **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)**. El sistema se complementa con acciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que conforma el **Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño**, que extiende la evaluación a los programas presupuestarios del sistema presupuestario. Asimismo, la autoridad fiscal a través de la **Auditoría Superior de la Federación** participa haciendo obligatoria la evaluación a programas presupuestarios de recursos fiscales transferibles a las entidades federativas.

De acuerdo al *Índice Nacional de Capacidades de Evaluación (INCE)*¹, México tuvo una puntuación de 6,11 sobre 10 en el año 2022. Como comparativo baste referir a la puntuación 6,18 que obtuvo Costa Rica para el mismo año. Perú, para 2023, obtuvo una puntuación de 4,51; Argentina: 5,97; Colombia: 5,45; Ecuador: 3,54; Guatemala: 3,1; Paraguay: 3,61; República Dominicana: 3,36; y Uruguay: 4,23 puntos.

De las 5 dimensiones que valora el INCE, México obtuvo 6,9 en cuanto a *Estructura institucional* (empatado con Costa Rica), 7,7 en *Calidad de Evaluaciones* y 6,5 en cuanto al *Uso* (en estas dos tiene las puntuaciones más altas). No obstante, en cuanto a *Espacios multiagente*, que identifica espacios de coordinación y participación de actores relevantes, obtuvo apenas 3,8 respecto del 6,1 de Costa Rica. En cuanto a *Oferta de Evaluación*, donde se valoraron las redes de evaluación, los programas de formación y la existencia de profesionales y organizaciones, obtuvo 5,7 puntos, en tanto que Costa Rica registró 6,3 para el mismo año, donde destaca la existencia de programas de formación.

CONEVAL realiza de manera bienal un *Diagnóstico sobre el Avance del Monitoreo y la Evaluación* en las entidades federativas desde 2011. Jalisco ha obtenido el primer lugar desde 2015 hasta la última medición en 2023².

¹ Para más detalles del INCE y la valoración de México se puede consultar <https://inceval.org/es/country-page/mexico>.

² Para más detalles del Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación de las Entidades federativas consúltese https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx.

Como país federalizado, en México existen 32 entidades federativas o estados subnacionales. En 2016, las entidades federativas conformaron una **Red de Monitoreo y Evaluación (RedMyE)**, que integrada de manera voluntaria por las **Unidades de Evaluación Estatal** tiene como objetivo generar un espacio de aprendizaje entre pares para compartir experiencias, retos y conocimientos de las entidades federativas sobre el desarrollo y la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación.

Fundada en la ciudad de Guadalajara, capital de Jalisco, la RedMyE sesiona dos veces al año y en 2024 se integraba por 28 de las 32 entidades federativas. Cada estado tiene diversidad de estructuras institucionales, pero dada la obligatoriedad de evaluación de programas de recursos federales transferidos, prácticamente la totalidad de las entidades les evalúan, diferenciándose por el alcance de evaluación de programas financiados con recursos propios, como el caso del Programa Mi Pasaje.

En cuanto a evaluaciones participativas, el estado norteño de Chihuahua anunció en 2024 el inicio de un proceso en su *Programa Anual de Evaluación*; en 2023 funcionarios de la Unidad Central de Evaluación de ese estado participaron en el **Diplomado en Evaluación Participativa desde el Gobierno**³ que coordina Evalúa Jalisco, el cual consta de cinco módulos impartidos por especialistas en procedimientos de evaluación de políticas públicas, programas y servicios, se da en un formato híbrido, con 67 horas bajo conducción do-

³ Para más información consúltese <https://evalua.jalisco.gob.mx/evaluacion-participativa>.

cente y 93 horas de trabajo asincrónico. Asimismo, 43 horas de trabajo presencial en modalidad de taller, el objetivo del diplomado es que todos los participantes conozcan y desarrollen capacidades y proyectos para gestionar, promover, y facilitar mecanismos participativos e inclusivos en procesos de evaluación de programas, servicios y políticas públicas en un enfoque sistémico y colaborativo de gestión gubernamental, busca que la práctica de evaluación participativa se difunda, conozca y practique tanto como sea posible.

Inclusión y participación en evaluaciones gestionadas desde gobierno: qué es y para qué

Estrategia subnacional Evalúa Jalisco

La **Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC)** se creó en 2019 en el marco de la Administración 2018-2024, con el propósito de implementar y fomentar el principio de inclusión de la participación ciudadana en distintos procesos y prácticas de la gestión pública, así como institucionalizar mecanismos de participación. Por su parte, la práctica y la estructura técnica de la estrategia Evalúa Jalisco inició años antes con la creación del **Fideicomiso Eva-**

lúa Jalisco⁴ y su operación ha estado liderada por la ahora **Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa**, equipo técnico que desde 2013 ha sido responsable de la integración del Programa Anual de Evaluación del gobierno subnacional.

Es por ello que la SPPC, a través del Fideicomiso Evalúa Jalisco, se constituye como la Unidad de Evaluación de Programas y Políticas Públicas. En 2018, en el marco del congreso del **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)** realizado en la ciudad de Guadalajara, capital de Jalisco, comenzó una relación de intercambio y colaboración de Evalúa Jalisco con el proyecto Fomento de Capacidades y Articulación de Actores de Evaluación en América Latina (Focelac) del Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval), y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) del Gobierno de Costa Rica, mismo que ha derivado en una gran red de aprendizaje y cooperación formalizada con la firma de un convenio de colaboración y el pilotaje en 2019 del primer ejercicio de Evaluación con Participación en México.

Como parte de la unidad de evaluación del Estado, estamos convencidas de que las evaluaciones participativas, además de implicar una metodología colaborativa con innovación en mecanismos participativos/inclusivos, es una perspectiva que implica una comprensión distinta de la práctica evaluativa que transforma la toma de decisiones de los involucrados. Esta nueva perspectiva implica abordar la construcción de

mocrática de consensos, promover la equidad e inclusión de estructuras marginadas en la práctica evaluativa al generar espacios multiactor, así como reconocer la complejidad del desarrollo. La transformación comunitaria y la mejora de las políticas o intervenciones públicas requieren el reconocimiento e involucramiento activo e igualitario de todos los actores.

Debate entre concepto, método y alcance

Reconociendo que es un concepto en revisión y con procesos en marcha de reflexión, análisis y prácticas, el término *Evaluación con Participación (EcP)* se comenzó a promover en América Latina por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN) y el proyecto Focelac hacia 2018, al que Evalúa Jalisco se sumó en 2019. El término *con participación* pretendió caracterizar las evaluaciones que involucran mecanismos participativos en procesos gestionados y demandados por instancias de gobierno y que mantienen la fase de investigación con evaluadores externos.

Si bien gran parte del ejercicio de EcP en Jalisco, fue inspirado en la experiencia previa de Costa Rica y a partir de la práctica piloto de 2019, en Evalúa Jalisco se han realizado adaptaciones, matices y desarrollos propios en la incorporación de mecanismos participativos, en la práctica y conceptualización de la misma. Entre 2019 y 2024, para Evalúa Jalisco implicó la formalización en documentos legales y estructuras orgá-

⁴ Fideicomiso sin estructura.

nicas. Así, se incorporó en la *Ley Orgánica del Estado de Jalisco* y en el *Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana* a la Unidad de Evaluación, como la Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa. Además, se reformaron los *Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas del Gobierno de Jalisco*⁵, que entre otros se incluyó a la Evaluación Participativa legalmente como un tipo de evaluación.

Así, en el Gobierno de Jalisco se denominan *Evaluaciones Participativas* a las valoraciones sistemáticas sobre el diseño, la ejecución y los resultados de políticas, planes, programas y proyectos, en donde, el involucramiento activo y ordenado de los actores (expertos interesados, planeadores, ejecutores, operadores y beneficiarios) en el proceso de valoración, busca generar recomendaciones basadas en evidencias, con mayor potencial de utilidad y uso, para la mejora de

⁵ Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas del Gobierno de Jalisco, disponibles al 31 de julio de 2024 en https://evalua.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2024/05/Lineamientos_MyE2019_13-06-2019.pdf.

la gestión pública, propiciando la apropiación y empoderamiento en cuanto al seguimiento de las políticas públicas por parte de los implicados.

Las intervenciones públicas, conocidas como programas o políticas, son procesos sistémicos en el que un conjunto de actores no actúa de manera lineal y desconectada sino como una red: funcionarios que operan desde las distintas áreas gubernamentales, gestionando servicios o entregando bienes, usuarios o beneficiarios que participan; en algunos casos se componen también de organizaciones sociales o académicos que observan, analizan e inciden sobre las decisiones y procesos. Todos, interconectados, crean rutinas, procesos, patrones. Muchos de los programas gubernamentales enfrentan problemáticas complejas a atender que implican una red de múltiples actores⁶.

⁶ Las intervenciones públicas, programas o políticas públicas con diseños pertinentes y óptimos, reconocen en sus procesos de planeación, gestión y seguimiento la existencia multiactor, como parte del sistema de sujetos que inciden en la prolongación del problema público que tienen como objetivo atender. No obstante, muchos otros no lo reconocen, documentan ni dan cuenta de ello.

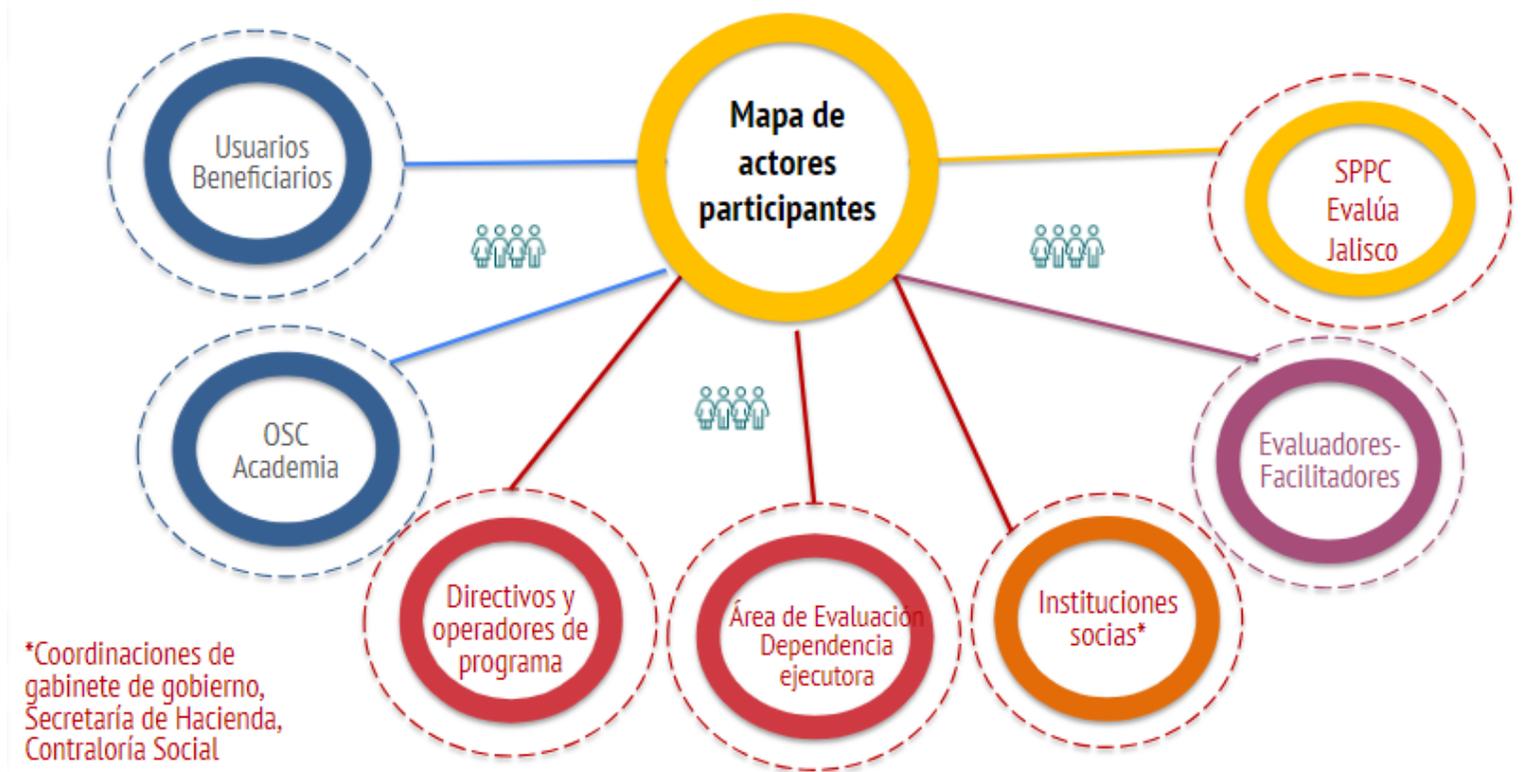


Ilustración 1. Mapa de actores en decisiones de Evaluación Participativa
Fuente: Elaboración propia

Asimismo, Evalúa Jalisco definió una *Ruta de Evaluación Participativa* de 4 fases y 14 grandes procesos o actividades, como se ilustra a continuación. También ha transitado por procesos de evaluación con algún componente participativo. Esto ha implicado la incorpora-

ción de talleres estratégicos que han mejorado significativamente la calidad de la información, las evidencias y los hallazgos, así como a la pertinencia de recomendaciones que han favorecido su uso y la apropiación de las mejoras de las políticas públicas evaluadas.



Ilustración 2. Ruta de Evaluación Participativa de Evalúa Jalisco

Desde la perspectiva del sector público, la evaluación es un proceso de cuatro grandes fases que implican seleccionar, planear, hacer la investigación y usar la información. El proceso implica coordinación, gestión y facilitación de las distintas actividades, frente a lo que habitualmente se identifica como evaluación, que implica la investigación, levantamiento de información, su análisis y generación de recomendaciones: para Evalúa Jalisco, la investigación evaluativa es apenas una de las fases de la evaluación. Si bien los detalles de la ruta de la evaluación participativa, que incluye un taller participativo para cada fase, no se abordan en este documento, Evalúa Jalisco está en proceso de publicación de la *Guía de Evaluación Participativa*, con base en la experiencia de haber completado 4 evaluaciones participativas que incluyen toda la ruta.

Si bien en Evalúa Jalisco se considera que una Evaluación Participativa implica el recorrido por toda la ruta, incorporando a los diversos actores, en la práctica se innovaron procesos que incorporaron la participación de actores diversos en algunas de las actividades, fundamentalmente operadores, organismos no gubernamentales especializados y usuarios/beneficiarios. En la experiencia de Evalúa Jalisco se obtuvieron resultados muy positivos al incorporar mecanismos participativos en el **Taller de Análisis de Hallazgos y Recomendaciones**. Esto se ha aplicado para 4 evaluaciones de programas.

De acuerdo a la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, la participación en la gestión pública refuerza la posición activa de las personas como miembros de sus comunidades, permite

la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población⁷. Y la participación en sus distintas escalas va desde participar en su nivel básico en procesos de consulta hasta el extremo más profundo de participar generando incidencia en la toma de decisiones. Justo aquí, en este nivel de reconocimiento de procesos de participación incidente reconociendo la interacción de los distintos participantes en la gestión y funcionamiento de una política pública, se sitúa la Evaluación Participativa⁸.

La Evaluación Participativa surge de la identificación de dos necesidades y el reconocimiento de un derecho humano:

- *Principio de inclusión*. A partir del derecho de igualdad, identificamos la necesidad de incluir a todas las partes involucradas en el funcionamiento de una intervención pública a fin de avanzar en la ruta al desarrollo propuesta por la **Agenda 2030** de avanzar *sin dejar a nadie atrás*, como se señala en la *Guía de Evaluación con Participación* de Mideplan.
- *Problemas complejos requieren miradas sistémicas*. La mayoría de los problemas públicos que enfren-

⁷ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009. En <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>.

⁸ Véase en Tapella, E. y Sanz, J. C. (2021). "Cómo se desarrolla una evaluación participativa". En E. Tapella y P. Rodríguez Bilella (coord.) *Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa*. Recuperado de <https://evalparticipativa.net/wp-content/uploads/2021/01/SIEMBRA-Y-COSECHA-MANUAL-EVALUACION-PARTICIPATIVA-pdf-media.pdf>

tan los programas gubernamentales son complejos, lo que vuelve indispensable que todos los actores involucrados en el diseño, la implementación y el seguimiento de una política pública participen en las decisiones de mejorar su funcionamiento y lograr las soluciones planteadas. Los problemas complejos interactúan como sistemas donde todas las partes involucradas están interconectadas y se requieren mutuamente para transformarse.

- *A mayor participación, mayor uso de la evaluación.* Gestionar una evaluación no es una tarea fácil: requiere tiempo, recursos financieros, actitud esperanzadora y motivación de que es posible romper inercias, conquistar voluntades e influir en decisiones de autoridades políticas para mejorar una intervención pública. Llegar a la conclusión de una investigación evaluativa muchas veces es un proceso cuesta arriba, pareciera que tener los informes de evaluación es alcanzar el propósito de la misma; sin embargo, en términos de ser una instancia gubernamental esto es quizás la mitad del camino.

Si el propósito de una evaluación es la mejora de la política pública, la fase de uso que surge después de la investigación evaluativa es fundamental para alcanzar mejoras y con ello, lograr los objetivos de la política pública. Así, en Evalúa Jalisco tenemos la necesidad de mejorar el uso de la información y de los aprendizajes obtenidos, por lo que partimos de la hipótesis de que la Evaluación con mecanismos participativos generará mejores condiciones para incrementar el uso de los hallazgos de la investigación evaluativa, pero sobre todo de los aprendizajes obtenidos durante el proceso participativo de gestión de la evaluación.

Evaluación Participativa en Jalisco: el caso Programa de apoyo al transporte *Mi Pasaje*

Evaluar con mecanismos participativos desde el sector público

A diferencia de las evaluaciones “tradicionales”, con las que se satisfacen principalmente las necesidades de los tomadores de decisiones, la legitimidad política o la rendición de cuentas, en las Evaluaciones con Participación se pone mayor énfasis en la apropiación y el aprendizaje de los distintos actores involucrados en el funcionamiento de una política pública, que al estar involucrados en el proceso de evaluación, en la negociación y capacidad de diálogo, se genera una perspectiva sistémica para atender los problemas complejos que pretende cambiar la intervención pública.

Las Evaluaciones Participativas requieren, del funcionamiento público, un cambio de mentalidad y del uso de herramientas nuevas para generar espacios de proximidad, igualdad, confianza y colaboración para propiciar y aceptar decisiones co-creativas. Para los participantes fuera del gobierno, llámense evaluadores, ciudadanos expertos participantes, usuarios o beneficiarios e intermediarios de la operación, les requiere confianza y conocimiento sobre procesos administrativos y burocráticos. Sin duda, la incorporación de mecanismos participativos en la evaluación de

manda para todos más tiempo, dedicación, empatía, apertura y una nueva mirada, de ver al otro como interlocutor válido entendiendo a la intervención como un sistema de multi actores interconectados e indispensables para que se logren los resultados esperados por el colectivo.

Cabe señalar que los siguientes pasos, específicamente los dos primeros, son adicionales a la Ruta de Evaluación Participativa de Jalisco, y tienen que ver con el pre-planeamiento y las decisiones que deben considerarse previo a iniciar el proceso. Esto ayuda a tener un entorno favorable, contextualizado y manejable, conforme a las necesidades y recursos con los que se cuenta para lograr con éxito la ruta de evaluación participativa completa. Esto involucra principalmente a la alta dirección y tomadores de decisiones clave.

El **primer paso** en el proyecto *Evaluaciones con esquemas participativos*⁹, que se inició a raíz de la colaboración y convenio firmado con Focelac y Mideplan como se menciona líneas arriba, consiste en decidir el grado de participación de los actores, es decir, decidir las fases y actividades en las que se involucran los distintos actores. Este *grado de participación en el proceso de evaluación* puede variar según la intervención que se trate, aunque en todos los casos se busca el mayor gra-

⁹ En 2019 el Gobierno del Estado de Jalisco, a través de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, inició el proyecto *Evaluaciones con esquemas participativos*, con el objetivo de mejorar los procesos de gestión de las evaluaciones e incrementar la “cultura evaluativa” en la entidad mediante la incorporación de metodologías innovadoras, proyecto que fue guiado y derivado de la colaboración y convenio firmado con Focelac y Mideplan.

do, es decir, que los actores se involucren en la mayor cantidad de fases y actividades. Así, hasta el momento, la incorporación de los múltiples actores en todas las etapas de evaluación o en alguna en particular ha implicado una intencionalidad del sector público. No obstante, como se detalla más adelante, se dieron pasos para abrir el proceso.

A manera de ejemplo, en el primer ejercicio de evaluación con esquemas participativos, la del programa Mi Pasaje, los actores iniciaron su participación en la fase del Diseño de la evaluación. En cambio, en las cuatro evaluaciones iniciadas en 2020, la participación de los actores inició desde el primer momento, con la toma de decisión de las intervenciones que serían evaluadas.

El **segundo paso** en las evaluaciones con esquemas participativos consiste en el mapeo preliminar de actores, que se complementa en la fase de planeación de la evaluación y que permite perfilar los grupos de trabajo: **Grupo de Trabajo Ampliado y Equipo Técnico**. El primero es un grupo conformado por personas que representan a tres tipos de actores: *Gobierno* (funcionarios públicos, gestores de la intervención, gestores de la evaluación), *Personas beneficiarias de las intervenciones y Ciudadana/os* (académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, aliados externos, etc.). El Equipo Técnico es un subgrupo conformado por un representante de cada uno de los tres tipos de actores, cuyas funciones son más operativas y logísticas.

El **tercer paso** consiste en llevar a cabo cada una de las fases y actividades de la Ruta de Evaluación Participativa con el Grupo de Trabajo Ampliado y/o el Equipo

Técnico, según se haya establecido en el primer paso. Cabe destacar que todas las actividades se realizan con técnicas participativas, como son: *Líneas de Tiempo*, *Juego de Roles*, *Sociogramas*, *Mapas Visuales*, *Lluvia de Ideas* y *Café Mundial*, entre otras. La aplicación de estas técnicas depende de los objetivos particulares de cada una de las actividades.

Es importante mencionar que si bien para el caso de Evalúa Jalisco, como ocurre en algunas evaluaciones en Mideplan, la recolección y análisis de datos, la elaboración del informe y el taller de análisis de hallazgos y recomendaciones (pasos ocho, nueve y diez de la fase Hacer en nuestra ruta de evaluación participativa) se realizan por externos a través de procesos de licitación o contratación a partir de la elaboración de *Términos de Referencia*, existen experiencias de gobiernos nacionales y subnacionales en las que estas actividades son realizadas por equipos de investigación intergubernamentales, lo que implica procesos de formación para la recogida y análisis de información.

De acuerdo a la Ruta de Evaluación participativa de Evalúa Jalisco, la Fase 3 (Hacer) incluye las actividades 7 (Elaboración de Términos de Referencia para la Contratación de Evaluadores Externos), 8 (Investigación y recolección de información), 9 (Elaboración de Informe) y 10 (Taller de Análisis de Hallazgos y Recomendaciones). Siendo los pasos 8, 9 y 10 los que realmente se externalizan, el resto de la ruta se coordina y gestiona desde el equipo gubernamental de Evalúa Jalisco con la participación del Grupo Ampliado y/o Técnico.

Cabe destacar que en el caso de Evalúa Jalisco se contó con acompañamiento metodológico de facilitación en las distintas evaluaciones participativas, principalmente para los talleres, señalados como actividades 3 (Taller de Selección de intervenciones públicas a evaluar), 5 (Taller de Planeación para la delimitación del alcance y objeto de evaluación) y 13 (Taller de difusión y divulgación de los resultados).

El Programa *Mi Pasaje*

La intervención **Mi Pasaje** es un programa social a nivel estatal, que comienza su operación en el año 2013 (antes llamado **Bienevales**) y que para el ejercicio 2019 operaba con un presupuesto estatal de 155.820.587 de pesos mexicanos (equivalente a 8.2 millones de dólares al tipo de cambio de julio 2024) siendo uno de los de mayor aceptación social y presupuesto en Jalisco. El programa consiste en otorgar un subsidio directo del costo del transporte público en la Zona Metropolitana de Guadalajara y 9 municipios del resto del estado a tres sectores de la población: estudiantes, adultos mayores y personas con discapacidad. Su objetivo es proporcionarles accesibilidad al servicio de transporte público a fin de contribuir a la economía de los hogares de los adultos mayores de 65 años y personas con discapacidad, y estudiantes de los niveles de secundaria, medio superior y superior del estado de Jalisco, con un ingreso inferior a la línea de bienestar, a través de un mecanismo de subsidio al transporte. Para 2019, año en que inició la evaluación, los usuarios beneficia-

rios con apoyos al transporte sumaron 162.486: 90.005 estudiantes, 65.752 adultos mayores y 6.729 personas con discapacidad¹⁰.

La selección del Programa Mi Pasaje como primer ejercicio de evaluación participativa en Evalúa Jalisco, fue a partir de un par de criterios y en un proceso de varias actividades. Los criterios de selección fueron:

- *La relevancia presupuestaria y estratégica del programa:* Mi Pasaje es uno de los programas sociales de mayor presupuesto (recursos estatales) y registro de personas usuarias/beneficiarias.
- *La consistencia de información disponible que permitiera tener datos, series históricas e información para el análisis:* el programa inició en 2013 sólo con el apoyo a estudiantes; en dicho año se realizó una evaluación al diseño y a la operación del mismo, resultando procesos de registro de información que se mantuvieron y que tuvieron seguimiento en 2015 por Evalúa Jalisco, mismo año que aumentó los apoyos a la población adulta mayor y personas con discapacidad.
- *Contar con la voluntad y la apertura del equipo directivo del programa y de la institución responsable para realizar la evaluación:* sin la apertura y voluntad de ser evaluado, habría sido sumamente complicado y difícil lograr el proceso y los resultados obtenidos.

¹⁰ En, el Programa Mi Pasaje 2024 contempla su cobertura a un cuarto grupo de población: mujeres. Para más información se puede consultar el sistema <https://misprogramas.jalisco.gob.mx> en particular en <https://misprogramas.jalisco.gob.mx/programas/apoyo/Mi-Pasaje-Apoyo-a-Mujeres/847/2024>.

Para este tercer criterio, Evalúa Jalisco desarrolló un proceso de información, formación y sensibilización. En 2019, como primera acción en la ruta de la Evaluación Participativa en Jalisco, se organizó una Conferencia Abierta a personas interesadas impartida por Andrea Meneses, de Focelac, quien había participado en una evaluación participativa en Costa Rica coordinada por Mideplan. Asimismo, se realizó una charla informativa con los funcionarios que en las dependencias del Gobierno de Jalisco son designados como enlaces de evaluación y que tienen la responsabilidad de impulsar la agenda evaluativa en sus instituciones, como parte de la red de enlaces formales de Evalúa Jalisco.

En los meses siguientes se distribuyeron materiales, documentos y experiencias a los funcionarios enlace de la red, así como la noticia de concreción del acuerdo de colaboración y cooperación internacional para realizar el ejercicio piloto con Focelac y Mideplan; esto implicó al equipo de Evalúa Jalisco sostener varias reuniones con el equipo de Focelac y Mideplan para entender y definir el plan de trabajo, así como para conocer al facilitador externo del proceso.

Una vez definidos los términos de la cooperación y el plan de trabajo, el equipo de Evalúa Jalisco identificó 2 programas que cumplían con los 2 primeros criterios (relevancia presupuestaria y estratégica del programa y consistencia de información disponible); dialogamos con los colegas funcionarios públicos enlace de evaluación en las dependencias y sólo uno nos manifestó el interés y la voluntad institucional. Ellos, que son aliados (al ser unidades internas de evaluación), prepararon una siguiente reunión, ahora con el equipo directivo

del programa. Con él, el desafío fue que no tenía antecedentes de la evaluación participativa, lo que requirió un par de diálogos pausados y empáticos con el director y su equipo. Se les explicó la experiencia de Costa Rica y el proceso previsto, sensibilizando y motivando en el enfoque de uso de la evaluación para mejorar el propio programa. Asimismo, se les presentó el mapa de actores que identificamos para acompañar el proceso y se les propusieron criterios para la elección de los usuarios que serían invitados a participar como Grupo Ampliado, dejando en ellos la selección de los mismos.

Podemos situar la intervención de Mi Pasaje como una política a nivel subnacional que busca mitigar los gastos en los tres sectores de la población ya mencionados, alineada a los derechos del Desarrollo Social, ubicado en el *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024 - Visión 2030*: con apoyo al transporte y ubicando diversos objetivos por población beneficiaria, con un indicador a nivel fin (el Coeficiente de GINI), se intenta reducir un 50% la tarifa del transporte público para que puedan disponer de ese recurso en otras áreas. Se entregan boletos, impresos o mediante una tarjeta electrónica, a los sectores de la población ya mencionados, a fin de contribuir con su gasto.

La Evaluación con Participación de Mi Pasaje y sus fases

Es así como en 2019 comienzan los trabajos de lo que sería una Evaluación con Participación por parte de la Unidad de Evaluación y la Estrategia Evalúa Jalisco,

la cual fue apoyada por Focelac. El desarrollo de este ejercicio se dio con el trabajo en conjunto de la Coordinación de Desarrollo Social, la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría del Sistema de Desarrollo Social y la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana por medio de su unidad de evaluación. A fin de dar cuentas de la forma en que desarrolló la evaluación participativa del programa Mi Pasaje, organizamos esta sección en las fases antes presentadas: *Planear*, *Hacer* y *Usar*, presentando las acciones clave realizadas en cada una de ellas y reflexionando sobre los logros y desafíos que tuvieron.

Planear

En primera instancia se sostuvieron charlas de acercamiento con los directivos del programa y sus operadores. A la par, la unidad de evaluación comenzó a planear lo que sería el primer **Taller de planeación de la evaluación con participación al programa Mi Pasaje**.

Podemos afirmar que esta fase conlleva unos de los niveles más altos de participación, ya que implica integrar los equipos ampliado y técnico; delimitar el alcance y objeto de evaluación; y elaborar el *Plan de Evaluación*. La delimitación del alcance y objeto de evaluación se realizó en el *Taller participativo de planeación*. Para su realización se tuvieron diversas reuniones de trabajo con el facilitador contratado por el proyecto Focelac¹¹ y colegas funcionarios públicos del Mideplan en Costa Rica. En ellas se compartieron los

¹¹Dr. Juan Murciano, de Andalucía, España.

métodos de recolección y sistematización de la información obtenida en los talleres de planeación que se habían realizado en ambos países. En esta fase, además, se llevó a cabo otro taller presencial, el **Taller de validación de términos de referencia**, en el que se explicó la metodología del vaciado de la información obtenida en el primer taller, se expuso el trabajo realizado por el equipo técnico y se buscó, con dinámicas, la aprobación de las preguntas de evaluación finales, los criterios y el tipo de evaluación (parte del equipo ampliado).

El **Taller Participativo de Planeación de la Evaluación: ¿Qué evaluar?** fue realizado con el grupo ampliado en noviembre de 2019 durante una semana, con 4 jornadas de 5 a 6 horas en formato presencial, en las cuales logramos conocernos los participantes del Grupo Ampliado, conocer detalles de la evaluación participativa, entender el objetivo y la teoría de cambio del Programa a evaluar y sobre todo logramos establecer las preguntas de evaluación, es decir, qué queríamos que la evaluación nos respondiera¹².

¹² Cabe mencionar que para Evalúa Jalisco una de las etapas más significativas en cuanto a niveles participación y recopilación de la información es el taller de planeación de la evaluación, un momento clave en cuanto a la concentración de saberes, la resignificación del proceso de evaluación tradicional al proceso de evaluación participativa, así como la creación de confianza para la generación de cambios con valor público. Consideramos que el taller de planeación es, pues, un requisito de suma importancia a la hora de llevar a cabo una evaluación participativa desde el gobierno.

Los principales momentos y técnicas utilizadas en el taller de Planeación participativa de la evaluación:

- *Definición de evaluación:* a partir de una lluvia de ideas se construyó una definición colectiva de la evaluación y sus objetivos.
- *Ruta de la evaluación:* identificación de las fases y actividades que conlleva el proceso de evaluación.
- *Reconstrucción del objeto de evaluación* en equipos de trabajo integrados por al menos un representante de cada actor involucrado.
- *Construcción colectiva de la cadena de resultados:* colectivamente se identificaron los insumos, las actividades, los bienes o servicios y los resultados que componen la intervención.
- *Construcción de las preguntas de evaluación:* mediante una lluvia de ideas, los equipos plantearon preguntas o cuestiones que les gustaría saber sobre cualquier aspecto de la intervención.
- *Identificación de los criterios de evaluación:* colectivamente se organizaron las preguntas en un Mapa de la Evaluación.
- *Establecimiento de la ruta de evaluación:* una vez definidas las preguntas y sus respectivos criterios, se estableció la Ruta o Cronograma de la Evaluación. En una línea del tiempo se acuerdan los siguientes pasos a llevar a cabo, se definen los roles o actividades de los participantes, se establecen las responsabilidades y demás acuerdos para el proceso de evaluación.

Actores	Integrantes
Unidad de Evaluación del Gobierno de Jalisco (Evalúa Jalisco)	Equipo integrado por personas funcionarias de la Dirección de Evaluación para la mejora pública y la persona que ostenta el cargo de la Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa
Equipo directivo	Equipo integrado por personas funcionarias de la Unidad de Evaluación de Gobierno (Evalúa Jalisco), un representante de la Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social, dos representantes de FOCELAC, así como personas que ostentan el cargo de la Dirección General de Planeación Programática y la Dirección de Programas Estatales de la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS).
Equipo técnico	Equipo integrado por tres personas funcionarias de la Unidad de Evaluación de Gobierno (Evalúa Jalisco), dos representantes de la Dirección General de Planeación Programática, un representante de la Dirección de Programas Estatales de la SSAS y un representante de la Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social.
Grupo de trabajo ampliado	Integrado por el Equipo técnico, representantes de la empresa TISA (empresa intermediaria en el programa), de la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS), de la Secretaría de Transporte (ST), Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) y por , al menos dos, beneficiarios por componente.

Tabla 1. Actores participantes en la Evaluación con mecanismos participativos del programa Mi Pasaje
Fuente: Elaboración propia Evalúa Jalisco.

Al concluir el taller, el equipo técnico sistematizó y procesó la información recogida para elaborar la propuesta de *Términos de Referencia*, la que fue sometida a diálogo con el grupo de trabajo ampliado.

Se valoraron 125 preguntas surgidas durante el taller, las cuales fueron agrupadas de acuerdo a los criterios revisados durante el taller, correspondiendo la mayoría a criterios de calidad, seguido por Eficacia, Pertinencia, Coherencia, Eficiencia y Sostenibilidad.

Una vez validados los *Términos de Referencia* por el Grupo Ampliado, se realizó el largo proceso administrativo de contratación del equipo evaluador.

En lo que respecta a los logros en este primer ejercicio, nos dimos cuenta de que conseguimos adaptar las herramientas existentes en el gobierno del Estado para la comunicación de lo que queríamos realizar y cómo lo queríamos realizar, ya que la existencia de los enlaces de planeación estatal fueron la clave para que

la comunicación se pudiera dar de manera más fluida y efectiva, reflejándose directamente en los alcances que se tuvo con la implementación de las mejoras al programa, derivados de esta evaluación.

Los retos en esta etapa se presentaron de distintas naturalezas: a nivel interinstitucional (ya que hablar sobre ejercicios innovadores de evaluación de programas o políticas públicas implicó diálogos), fue necesario un trabajo de convencimiento e inclusive capacitación de los implicados en los procesos de *facilitación* de la evaluación; a nivel interno (que conllevó desarrollar de manera distinta el trabajo técnico que siempre había caracterizado a la unidad de evaluación del Estado, desarrollando unos términos de referencia a partir de la compilación de los saberes locales de los propios beneficiarios, planeadores, operadores y directores del programa), implicó buscar un lenguaje comprensible para todos los implicados, así como una puesta en común que sin perder el rigor metodológico, fuera lúdica y accesible.

Hacer

Podemos sostener que esta etapa conlleva una participación de consulta al final de la investigación, ya que los procesos de licitación son propiamente internos por su carácter de administrativo. En la Ruta se identifican las acciones de *Elaboración de Términos de Referencia y Contratación de evaluadores externos* para el caso de Evalúa Jalisco, la *Realización de la investigación y recolección de información*, la *Elaboración del Informe* y el *Taller de Análisis de Hallazgos y Recomendaciones*.

Debido a la pandemia por Covid-19, el proceso de contratación del Equipo Evaluador se retrasó considerablemente. Cuando fue posible, se realizó mediante una Licitación Pública Nacional, un concurso público, abierto y transparente en el que pueden participar todos los equipos de evaluación que cumplan con los requisitos técnicos. En Jalisco, al momento de realizarse la adjudicación de una evaluación, se realiza una reunión inicial con el equipo, en esta ocasión se buscó permearlo lo más posible del proceso que ya se estaba viviendo dentro de la evaluación con participación al programa Mi pasaje.

Con respecto al proceso administrativo, se logró tener la solicitud de adquisición en marzo de 2020, sin embargo, durante la pandemia se tuvo un lapso de incertidumbre en los procesos de Licitación Pública Nacional (abril-julio); en los meses de agosto y septiembre se publicó la convocatoria y con ello, para el mes de octubre, se obtuvo el dictamen y la notificación del equipo evaluador seleccionado.

Una vez notificado y puesto en marcha el trabajo de investigación, el equipo evaluador se comprometió a seis entregas específicas: proyecto de evaluación, informe preliminar, taller participativo de análisis de recomendaciones, informe final, infografía y presentación de resultados. Asimismo, debido a la tardanza ante la contingencia del Covid-19, fue necesario realizar una reunión virtual con el Grupo Ampliado para reflexionar sobre los nuevos posibles escenarios para la evaluación, posibles ajustes al programa y eventuales implicaciones en los objetivos y/o preguntas de la evaluación.

Finalmente, se ejecutó el **Taller participativo de análisis de recomendaciones**. Esto es, antes de culminar la realización de los trabajos de investigación el equipo evaluador realiza una presentación de resultados a manera de taller, donde las recomendaciones fueron analizadas y en algunos casos reformuladas y aprobadas por todos los actores implicados (el equipo ampliado), contemplando la aplicación de metodologías o técnicas participativas y la participación de todos los actores involucrados en la evaluación.

Los evaluadores realizaron 18 recomendaciones, a partir de las cuales se establecieron 14 compromisos de atención en la *Agenda de Mejora*. Los hallazgos positivos y negativos, así como la síntesis de recomendaciones, fueron colocadas en la infografía de la evaluación¹³.

Uno de los retos que se convirtió en uno de nuestros más significativos logros en esta fase fue adaptar y acompañar la manera en la que los evaluadores externos venían trabajando el enfoque participativo, esto significó invitar al equipo a posicionarse desde otra faceta y desde una perspectiva de análisis distinta a la que estaban acostumbrados a trabajar: una que fuera entendida más como un facilitador técnico y metodológico de los procesos y un apoyo para resolver dudas,

¹³ Detalles de la evaluación, informes y presentaciones están disponibles en https://evalua.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2024/08/Infografia_EcP_EMT_0.pdf. Detalles de la agenda de mejora están en el Sistema de Agendas de Mejora Evalúa Jalisco están disponibles en <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/panel/verAgenda?id=130>.

generar confianza y horizontalidad y representar para la intervención un aliado más que ayuda a mejorar la intervención. Por otra parte, se les invitó a conocer más sobre lo que implica la metodología participativa, compartiendo material al respecto como apoyo para llevar a cabo la evaluación conforme a este enfoque; finalmente, se les invitó a compartir su experiencia en un panel en la semana de la evaluación, así como a cursar y ser alumnos de la primera cohorte del Diplomado en Evaluación Participativa de Políticas Públicas desde Gobierno, descrito líneas arriba.

Es importante decir que si bien esto se consiguió con tres de los cuatro evaluadores a cargo de los proyectos realizados desde Evalúa Jalisco, no fue así el caso para uno en particular, con el cual no se logró el cambio de paradigma: no logramos transmitirle la importancia de los procesos participativos en las evaluaciones ni se entendió este nuevo rol de evaluador, hubo tensiones y conflictos para lograr el propósito; sin embargo, dada la robustez de los términos de referencia, el contrato y el conocimiento y experiencia del equipo gestor, se logró sacar adelante el proyecto conforme a lo estipulado, mas no se logró el cambio ni el entendimiento de la importancia tanto de la participación como de ese nuevo rol y esas nuevas funciones en su quehacer; tampoco se logró una colaboración posterior al proyecto. Resalta que, gracias a ello, sí se consiguió fortalecer en los futuros términos de referencia la importancia y el peso del perfil del evaluador, tanto en experiencia específica como en formación.

Uso

Esta fue una de las etapas clave para la implementación de las recomendaciones surgidas en la investigación. El acompañamiento y disposición que las personas del equipo ampliado presentaban en las sesiones de trabajo siempre fue de cooperación y contribución, aun a pesar de las cuestiones derivadas de la pandemia por Covid-19. En la Ruta de Evaluación Participativa esta es la Fase con mayor número de actividades y procesos, que implican: *Presentación de resultados*, *Elaboración de la agenda de mejora*, el *Taller de difusión y divulgación de los resultados* y el *Seguimiento de la agenda de mejora*.

En la unidad de evaluación del gobierno del estado de Jalisco, se cuenta con una estrategia consolidada para el uso de la evaluación, ya que se ha desarrollado el **Sistema de Agenda de Mejora**, el cual consiste en una plataforma en línea que ayuda a los operadores y tomadores de decisión de los programas a definir y comunicar las recomendaciones consolidándose como compromisos de mejora de los propios programas evaluados. La estrategia *Agendas de Mejora* consiste en un acompañamiento en la realización de las actividades surgidas de los compromisos previamente aceptados por los enlaces de planeación. Además, permite informar y monitorear el avance del cumplimiento de estas actividades y compromisos para la mejora pública. Cabe mencionar que la aceptación de las recomendaciones surgidas a raíz de evaluaciones participativas es mayor: para el caso de Mi Pasaje se obtuvieron 18 recomendaciones, de las cuales 14 se convirtieron en

compromisos y se llevaron a la implementación para la mejora del programa, algunas de ellas comenzaron a trabajarse desde el taller de planeación por la cercanía en el trabajo co-creativo de los operadores, tomadores de decisiones y mismos beneficiarios del programa.

El proceso de la formalización o consolidación de las Agendas de Mejora en el estado de Jalisco conlleva cuatro pequeñas etapas:

- la firma de un *Posicionamiento Institucional* por parte de los enlaces de planeación responsables del programa,
- la realización del *Análisis de Recomendaciones* por parte de los operativos y responsables del programa,
- el *Establecimiento de Compromisos* y
- el *Seguimiento hasta su Conclusión*.

Este proceso se lleva a cabo en todas las evaluaciones realizadas en la Unidad de Evaluación del Estado: para el caso de la formalización, realización y seguimiento de la agenda de Mi pasaje se llevó a cabo un nuevo proceso de acompañamiento mutuo entre el director del programa, los implementadores del transporte público y la Unidad de Evaluación: el trabajo de participación fue clave para comprender la importancia de la aplicación de estos compromisos, en este caso las negociaciones para el cumplimiento de la agenda se dieron entre la **Coordinadora de Planeación y Programación de la Secretaría de Transporte (ST)** y el **Director de Programas Estatales de la Secretaría del Sistema de Asistencia Social (SSAS)**, con el asesoramiento y guía la unidad de Evaluación Jalisco de la SPPC.

También, en esta fase, para el caso de Mi Pasaje se realizaron dos talleres más de seguimiento. Uno, dirigido por Focelac, a un año de haberse presentado y concluido los trabajos de investigación, el **Taller de seguimiento ¿Valió la pena?**, donde se convocó de nuevo a todos los actores implicados en el proceso de evaluación, se buscó retomar las mejoras implementadas a raíz de la evaluación con participación, el sentir de los actores implicados en el proceso, así como algunos acuerdos de acción para la culminación de la agenda de mejora surgida por la evaluación (ya que a ese momento faltaban algunas actividades por culminar en la agenda de mejora). Otro, de **actividades participativas**, tuvo lugar unos meses después y lo dirigió la propia Unidad de Evaluación del Estado, fue una dinámica de exposición y difusión de todo el trabajo realizado e implementado por los operadores del programa, a todos los integrantes del equipo de trabajo del programa Mi pasaje.

Como parte de los alcances que tuvimos en esta fase, es preciso aclarar que todo el personal operativo del programa tuvo la oportunidad de conocer qué era y cómo se llevó a cabo este proceso de evaluación participativa, ya que una vez concluido el proceso y realizado el taller de seguimiento, se puso en marcha un proceso de divulgación de los trabajos que nunca antes se había realizado.

Efectos identificadores de la evaluación al Programa Mi Pasaje

Otro aspecto que ha permeado las evaluaciones participativas en Jalisco es la mejora de los resultados de las intervenciones evaluadas, esto en parte se ha logrado gracias a la generación de preguntas de evaluación más pertinentes y al nivel de aporte de conocimiento de los distintos actores, que va desde la tecnicidad de especialistas académicos hasta el conocimiento vivencial de beneficiarios y operadores en el día a día de los programas. Estas preguntas han producido un incremento en el aprendizaje y la comprensión de las intervenciones evaluadas.

Tenemos la hipótesis de que, desde el primer taller de planificación de la evaluación, comenzaron los cambios en el programa. Tras entrevistas y diálogos de los colegas operadores y directivos del programa, nos refirieron que escuchar en espacios de reflexión y diálogo con beneficiarios, así como con todos los intervinientes en el programa, les permitió entender distintas perspectivas y problemáticas que enfrentaron tanto los usuarios como los choferes.

De acuerdo a los ejecutores, antes de concluir la investigación evaluativa el propio programa hizo cambios sustanciales:

- *El tiempo de espera en los módulos:* entrega tras entrega se ha estado mejorando en la atención al beneficiario. En 2019, el tiempo promedio era de 40 a 50 minutos por persona; para 2020 se redujo a 30 minutos, en tanto que para la entrega que ha comenzado en 2022, el promedio es de 15 minutos.
- *El refuerzo a la iniciativa de migrar del boleto físico a la tarjeta electrónica:* en los talleres se potenció el argumento de beneficio a los usuarios, toda vez que al usar tarjeta electrónica, como lo hacen las personas no beneficiarias, evita trato discriminatorio por parte de los choferes.
- *La reducción de documentos establecidos como requisitos:* antes se solicitaban 4 documentos y ahora sólo se pide 1, más la constancia de estudios en el caso de estudiantes.
- *La mejora en el propio uso del transporte:* los beneficiarios se quejaban de que en algunas rutas, al ver que las personas tenían boleto, el camión no les hacía la parada.

Por otra parte, los gestores de las intervenciones, han mostrado un incremento en la aceptación a ser *evaluados*, pues el proceso les ha permitido comprender que el sentido de las evaluaciones es constructivo y que busca el aprendizaje y la mejora continua más allá de la sanción y el castigo, es decir, han sido capaces de identificar un beneficio.

Todos los involucrados en el proceso, especialmente las personas beneficiarias y la ciudadanía, se manifestaron positivamente ante el reconocimiento a su capacidad de aportar y generar conocimiento que conlleve

a mejoras. Se adoptó una postura de empoderamiento y lograron verse como actores principales del cambio que desean se genere y no solo como simples observadores y receptores de beneficios del gobierno.

Los mecanismos formativos y para el desarrollo de capacidades de todos los involucrados en el proceso es innegable, permitiendo una mayor vinculación para construir equipos y trabajar con fines comunes desde todos los ámbitos. Han sido posibles un aprendizaje y crecimiento institucional continuo y de mayor cercanía con la población involucrada en el proceso.

Sin embargo, la sostenibilidad de esta práctica no escapa a enfrentar algunos retos y desafíos, entre los que se destacan principalmente la gran cantidad de esfuerzos de gestión y tiempo de parte de los equipos coordinadores/facilitadores, ya que la participación de una gran diversidad de actores conlleva una tarea complicada de ajuste de, disponibilidad, tiempos, agendas, espacios, etc. Gran parte del éxito de este tipo de prácticas requiere de un alto compromiso y participación de todos los actores involucrados.

El tiempo de duración de las evaluaciones realizadas con esquemas participativos se incrementa considerablemente. También se presentan conflictos entre enfoques y puntos de vista. Al tener una mayor diversidad de actores se enriquece la información, la práctica y el aprendizaje, pero esto conlleva a un reto mayor: superponer el bien común a los intereses particulares y lograr acuerdos y consensos con todos los participantes, esto no siempre es posible lograrlo.

La falta de competencias, habilidades o destrezas en materia de evaluación, o cualquier tema relacionado con el proceso, suele ser un reto que debe ser superado al inicio de las evaluaciones con participación. Para eso se llevaron a cabo capacitaciones y talleres formativos iniciales sobre estos temas, de tal manera que todos los actores tuvieran un *piso mínimo común*. A esto se añade el contexto de la pandemia por Covid-19, la cual nos obligó a recurrir a plataformas digitales con las que la mayoría de los actores involucrados no estaba familiarizada, lo que implicó procesos adicionales de formación en cultura digital. Finalmente, adecuar los contenidos y la terminología de la evaluación participativa para un entendimiento menos técnico y académico en la diversidad de participantes. Todo ello sin perder de vista el fuerte componente formativo y de creación de capacidades que conlleva el proceso.

Aprendizajes y retos desde la experiencia de Evalúa Jalisco

En las siguientes líneas se ofrecen de manera analítica los saberes construidos desde la experiencia de las autoras, con la intención de que las reflexiones, aprendizajes y retos derivados del proceso vividos en las evaluaciones participativas gestionadas desde Evalúa Jalisco sirvan a otros lectores interesados en llevar a cabo este tipo de prácticas evaluativas en sus contextos.

Algunas de las ventajas propias de la incorporación de la participación en los procesos de evaluación incluyen un **fuerte componente formativo** con el que se desarrollan capacidades en todos los actores que participan: es el caso de la necesidad de generar un piso parejo entre el grupo participante: haciendo uso de la educación popular, con analogías sencillas de la vida cotidiana y herramientas lúdicas con objetivos muy concretos, es que se logra explicar y formar sobre lo que implica una evaluación, qué es un criterio, cómo se construyen y definen las preguntas de evaluación, de dónde surge un hallazgo o una recomendación, etc. Este proceso ayuda en la generación de confianza y horizontalidad dentro del grupo, además de abonar en la generación de evaluaciones con preguntas, objetivos y criterios más pertinentes adaptados a los contextos en los que se desarrollan las evaluaciones. Como todo proceso orientado al aprendizaje, requiere tiempo, esfuerzos adicionales y adaptación de la metodología y las herramientas utilizadas, que deben estar enfocadas poniendo a los actores en el centro, sin perder nunca de vista quiénes son los que participan y qué necesidades o características particulares tienen para el aprendizaje y desarrollo de su participación.

Por otra parte, una de las fuertes críticas que se han hecho a este tipo de evaluaciones es que, como se menciona, los procesos implican formación y adaptación, por lo que los tiempos de realización suelen ser superiores a los de evaluaciones convencionales; sin embargo, un elemento importante, además de los que se mencionan en este documento, es el hecho de que ha resaltado que las mejoras a las intervenciones suelen o pueden susci-

tarse desde etapas tempranas como la fase de planeación, ya que al tener diferentes actores participando en los procesos (que van desde los tomadores de decisión de la intervención, los operadores y beneficiarios) es posible que sin necesidad de tener un informe final de evaluación se detecten mejoras necesarias y pertinentes, manifestadas y retroalimentadas por los diferentes actores, que pueden irse implementado de manera paralela a la evolución de la evaluación.

Lo anterior tiene implicaciones en un mayor uso de los hacedores de política, tanto de los resultados de la evaluación como del proceso en sí mismo: un primer reflejo de ello es, como se ha visto, un incremento en el porcentaje de aceptación de las recomendaciones en el mecanismo que se tiene implementado desde Jalisco para el seguimiento y aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, que son las Agendas de Mejora, donde luego de una evaluación, las recomendaciones son analizadas y sometidas a valoración de factibilidad, viabilidad y disponibilidad de recursos humanos y materiales, entre la unidad de evaluación central, los operadores y tomadores de decisiones del programa, para convertirse en compromisos de mejora en los programas, estableciendo actividades, fechas de realización y medios de verificación, alimentados en tiempo real por los enlaces de las dependencias y pueden ser monitoreados de manera pública a través de la plataforma pública¹⁴.

Otro de los aspectos que se considera importante aclarar es que una Evaluación Participativa o que conside-

¹⁴ La plataforma pública está disponible en <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/>

ra mecanismos participativos dentro de su proceso no implica perder la rigurosidad técnica ni metodológica: este es un factor relevante, necesario e irrenunciable en cualquier tipo de evaluación; lo cierto es que también se considera que es igualmente relevante la integración de un equipo diverso bajo principios de colaboración, horizontalidad y confianza, pues este genera procesos más pertinentes además de ser un importante componente para la sustentabilidad de los cambios luego de la evaluación.

Por su parte, en Evalúa Jalisco, se realizan los *términos de referencia* para fortalecer tanto los mecanismos que fomentan la rigurosidad metodológica y técnica como el ambiente de colaboración, horizontalidad y confianza, como para cualquier otra evaluación “tradicional”. Para ello se consideran objetivos claros emanados de preguntas de investigación, asociadas a criterios de evaluación (todos ellos participativos, surgidos de talleres de selección y planeación) y se desarrolla en ellos la *Matriz de Evaluación*. Por un lado, la matriz debe contener una propuesta por parte del evaluador/facilitador que, asociada a esos criterios, preguntas y objetivos, se complementa con una propuesta de diseño metodológico robusta y adecuada para dar respuesta a los interrogantes. Por otro, debe contener técnicas de recolección de datos y de análisis, así como sus fuentes y los mecanismos participativos que serán utilizados y de qué forma o para responder a qué pregunta.

Dentro de este documento se valora la experiencia, capacitación, habilidades, formación y área de *expertise* del equipo evaluador/facilitador en el objeto de estu-

dio y en el enfoque participativo de las evaluaciones, a través de una rúbrica de puntos y porcentajes.

Por otro lado, para las fases y etapas en las que no participa un externo, y que son llevadas a cabo por el equipo de Evalúa Jalisco, se genera evidencia de los procesos y se documentan de manera pública a través de la plataforma Evalúa Jalisco, Agendas de Mejora y en sus diferentes redes sociales. Además, dentro del equipo se busca la diversidad y complementariedad de perfiles, así como la capacitación constante, para conocer las herramientas y desarrollar las habilidades requeridas en los procesos de evaluación participativa, fungiendo en las fases de *Seleccionar*, *Planear* y *Usar*, como gestores, pero también como facilitadores de los procesos. Un ejemplo de lo anterior es el desarrollo e implementación del Diplomado en Evaluación de políticas públicas desde gobierno, que en colaboración con el Colegio de Jalisco se encuentra dirigido a funcionarios, gestores de evaluación y evaluadores interesados en replicar estos procesos, y que cuenta ya con una segunda generación. Cabe señalar que el equipo Evalúa Jalisco forma parte tanto en el desarrollo e impartición de contenidos como en la tutoría de los alumnos que cursan el diplomado.

La capacitación y el desarrollo de habilidades por parte de los evaluadores, facilitadores y gestores de las evaluaciones cobra importancia dado que, en los procesos participativos, las tensiones por la diversidad de opiniones son normales y deseables: abrazar el conflicto, así como tener y desarrollar habilidades para saber manejar ese conflicto entre las partes de manera constructiva y eficiente (que logre inteligencia

colectiva), es obligación de los equipos gestores, facilitadores y evaluadores. Además, es otro de los elementos fundamentales que deben permear un proceso de evaluación participativa en cualquiera de sus fases, ya que sin ello no se lograría llegar a consensos y generar resultados colectivos y pertinentes. Los evaluadores cobran un nuevo rol como facilitadores del proceso y la transformación tras el uso de la información recolectada, debiendo preferentemente participar en todo el proceso, siempre que el marco normativo de cada entorno así lo permita.

Las Evaluaciones Participativas requieren un cambio de mentalidad de los funcionarios y un uso de herramientas nuevas para generar espacios de proximidad, igualdad, confianza y colaboración que propicien y acepten decisiones co-creativas. A los participantes desde fuera del gobierno, llámense evaluadores, ciudadanos expertos participantes, usuarios o beneficiarios e intermediarios de la operación, les requiere confianza y conocimiento sobre procesos administrativos y burocráticos. Sin duda, la incorporación de mecanismos participativos en la evaluación demanda para todos más tiempo, dedicación, empatía, apertura, escucha activa para transitar del *mí, tú, su* a un claro *nuestro* con una nueva mirada: empezar a ver al otro como interlocutor válido, entendiendo a la intervención como un sistema de multiactores interconectados e indispensables para que se logren los resultados esperados por el colectivo.

Otro aspecto que cobra relevancia a la hora de llevar a cabo procesos de evaluación participativa tiene que ver con equilibrar los equipos ampliados que se con-

formarán para tomar parte de las decisiones que guiarán la evaluación. Esto es un factor clave para evitar en el futuro posibles sesgos en el desarrollo de la generación de inteligencia colectiva. ¿A qué nos referimos con esto? al hecho de que al momento de que se convoque a participar a los diferentes actores, se busque que los grupos por tipo de actor (gobierno, ciudadanía, OSC, instituciones socias, etc.) tengan igual peso, intentando que participe la misma cantidad de personas por grupo de representación, lo que permitirá distinción de enfoques, soluciones creativas y conflicto entre perspectivas, pero sin polarizar y sesgar ante mayorías. Esto suele representar un reto importante dado la disponibilidad de participar de unos frente a otros; sin embargo, este aspecto se considera crucial: si se cuida desde el inicio permitirá un mejor desarrollo de todo el proceso.

Dentro de estos equipos ampliados de trabajo resalta la importancia de los gestores de evaluación para lograr que los encargados de las evaluaciones al interior de las dependencias y programas se conviertan en aliados estratégicos, con el convencimiento de la importancia del proceso y de la participación de los diferentes actores para un mejor resultado en beneficio de todos los involucrados. Su papel resulta clave para la convocatoria/invitación a participar de los beneficiarios/usuarios y del conocimiento mismo de la operación del programa y sus resultados, así como para verificar las posibilidades que tiene la intervención evaluada de mantenerse y convenir algún mecanismo que pueda ayudar a garantizar su continuidad más allá de dos años.

De igual manera, si bien el enfoque participativo puede usarse en cualquier tipo de intervención que desee evaluarse (gracias a la adaptación de herramientas y al ajuste permitido a los elementos valorativos para los diferentes objetivos y entornos de la evaluación), se sugiere/recomienda que, en contextos en los que sea la primera vez que se incursionará en este tipo de procesos, se busque un perfil para usuarios/beneficiarios que implique cierto nivel de fidelidad, es decir, que no sean intervenciones de un solo toque, sino que sean beneficiarios que estarán con ese estatus al menos por un periodo de tiempo de un año o más. Esto abona al difícil reto de lograr que especialmente los beneficiarios se mantengan participando durante todo el proceso evaluativo. En este mismo sentido, se sugiere cuidar el tipo de usuario/beneficiario hablando de aquellos a los que les han sido negados o interrumpidos alguno(s) de sus derechos humanos, dada la naturaleza y especial cuidado que habrá de tenerse en dichos casos para evitar revictimizarlos o exponerlos a procesos incómodos o que no sean ideales en beneficio de su situación. Con ello cabe aclarar que no es que no se recomienda este tipo de enfoque en esos casos: por el contrario, se considera que es totalmente pertinente, sin embargo, sí se requiere de tener determinado nivel de experiencia al respecto para lograrlo sin incurrir en perjuicio de ningún actor.

Finalmente, como parte de las reflexiones, retos y aprendizajes de las autoras del presente documento, se considera importante mencionar que si bien el presente esfuerzo implica compartir desde una experiencia del quehacer público, las cosas que han fun-

cionado, cuáles han representado un reto y cuáles se consideran pertinente ajustar o replicar; es importante reconocer que aunque hay ciertas condiciones del entorno que deben permear este tipo de procesos y algunas premisas que deben garantizarse, no existe el escenario ideal para tomar la decisión de incorporar más voces a la toma de decisiones sobre a quién, qué y cómo evaluar las intervenciones públicas, pues el contexto ideal no existe: en nuestra experiencia, es más una decisión que se asume conscientes de que impli-

cará navegar por situaciones antes desconocidas en los procesos evaluativos “tradicionales”. Implica pues cambiar el paradigma y ceder el poder que antes se creía era territorio sólo de unos cuantos que dominaban la técnica y determinada terminología; cuando se logra superar esa premisa se abren espacios para crear soluciones creativas a los problemas complejos que se viven en los diferentes contextos y se generan vínculos que trascienden más allá de los procesos evaluativos y las mejoras que se logran en las intervenciones.

Las autoras agradecen el apoyo y el material desarrollado durante los últimos años en los ejercicios de evaluación con participación de Radamanto Portilla, Juan Murciano, Nayely Ojeda, Fernanda Meza, Pamela Jiménez, Grettel Villaseñor, a socios como Diego del Moral y Jutta Blauert, y ex-colaboradores de Evalúa Jalisco como Gamaliel Cortés Lozano, Yosemite Santiago y Laura Mosqueda quienes aportaron sus conocimientos y experiencia para innovar.