

CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO: HACIA LA CONVERGENCIA DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN CON EL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y MONITOREO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

Luque Aceves José Luis (1), Caldera Ortega Alex Ricardo (2)

1 [Licenciatura en Administración pública, Universidad de Guanajuato | luque.aceves@gmail.com]

2 [Departamento de Gestión pública y Desarrollo del Campus León de la Universidad de Guanajuato | arcaldera@ugto.mx]

Resumen:

El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación llevado a cabo por el Cuerpo Académico Transformaciones Sociales y Dinámicas Territoriales llamado "Desarrollo Humano en Guanajuato: Un análisis socio-territorial e institucional de las condiciones del desarrollo local" (financiado por PRODEP, 2015-2016), el cual tiene como objetivo abordar lo relativo a las condicionantes institucionales del desarrollo local en Guanajuato, y a su vez busca integrar propuestas concretas de acción pública para incidir en el fortalecimiento institucional del ejercicio del gobierno democrático nivel de las agencias de planificación social y economía del estado y del conjunto de 46 municipios. El presente documento aborda específicamente lo relativo a la convergencia de dos subsistemas en lo estatal: el sistema de planeación del desarrollo y el sistema de evaluación y monitoreo.

Abstract

This work is part of the research project conducted by the Academicians Body "Social Transformation and Territorial Dynamics" called "Human Development in Guanajuato: A socio-territorial and institutional analysis of the conditions of local development" (funded by PRODEP, 2015 2016), which aims to address regarding the institutional constraints of local development in Guanajuato, and in turn seeks to integrate concrete proposals for public action to influence the institutional strengthening of the exercise of democratic government level agencies social planning and state and economy set of 46 municipalities. This document deals specifically with regard to the convergence of two subsystems in the state: the system of development planning and evaluation and monitoring system.

Palabras Clave

Gobernanza, desarrollo local, planeación, evaluación, monitoreo, Iplaneg

INTRODUCCIÓN

La política social desde lo local es la base para enfrentar los problemas públicos prioritarios del momento: inseguridad pública, desempleo y falta de oportunidades. Se trata de implementar una política social de largo plazo que ayude a lograr un crecimiento económico con equidad, centrado en la persona (desarrollo de capacidades).

La idea de desarrollo local implica hoy en día los conceptos estrechamente asociados a las condiciones institucionales y las capacidades de los distintos gobiernos, vinculados a las tareas en que se realiza su planeación y las implicaciones de los respectivos territorios donde es deseable su impulso [1].

El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación llevado a cabo por el Cuerpo Académico Transformaciones Sociales y Dinámicas Territoriales llamado “Desarrollo Humano en Guanajuato: Un análisis socio-territorial e institucional de las condiciones del desarrollo local” (financiado por PRODEP, 2015-2016), el cual tiene como objetivo abordar lo relativo a las condicionantes institucionales del desarrollo local en Guanajuato, y a su vez busca integrar propuestas concretas de acción pública para incidir en el fortalecimiento institucional del ejercicio del gobierno democrático nivel de las agencias de planificación social y economía del estado y del conjunto de 46 municipios.

El presente documento aborda específicamente lo relativo a la convergencia de dos subsistemas en lo estatal: el sistema de planeación del desarrollo y el sistema de evaluación y monitoreo.

El Sistema Estatal de Planeación y Sistema Estatal de Evaluación; antecedentes y consolidación

Los principales antecedentes se remontan al año 1986 con el Gobernador Rafael Corrales Ayala (1985-1991) con la Ley de Planeación. En dicha ley la planeación del desarrollo es entendida como la ordenación racional y sistemática de las acciones que, con base en el ejercicio de las

atribuciones del Ejecutivo Estatal y de los Ayuntamientos, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, la cual tiene como propósito la transformación de la realidad del Estado. En concordancia con lo nacional, se crea el Consejo de Planeación del desarrollo del Estado de Guanajuato (Copladeg), así como se instalan los respectivos comités de planeación en el orden municipal (Consejos de Planeación Municipal). Posteriormente con el mandato del Gobernador Carlos Medina Plascencia (1991-1994) se crea la Dirección General de Inversiones Públicas de la Secretaría de Planeación y Finanzas [4]. Lo anterior da pie para impulsar proyecto estratégicos como la la creación de Puerto interior; Eje de inversión Celaya-Irapuato-León; la presa Zapotillo (entonces considerada en Río Verde), entre otras. En su momento, el gobernador Vicente Fox (1995-2000) crea la Coordinación General para el Desarrollo Regional (CODEREG). Esta coordinación asumió a finales de 1995 la descentralización de la Secretaría de Desarrollo Social. Asume la coordinación General del COPLADEG. Además, recibe de la Secretaría de Planeación y Finanzas, la Dirección General de Inversiones Públicas, en donde se revisan y se aprueban las propuestas de obra y servicios a realizarse con los recursos del Ramo 026 Federal y Estatal [3].

La consolidación se abre paso a partir del mandato del gobernador Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006). En principio se da una reforma a la Ley de Planeación en el año 2000. Se agrega a los organismos básicos de planeación (Copladeg y Copladem's) las facultades y obligaciones de asesoría directa de la administración pública estatal y municipal, así como las facultades como órgano consultivo de la planeación del desarrollo. Las funciones de la planeación que correspondían a la CODEREG desaparecen para pasar a la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica (UPIE). A la UPIE le corresponderá ejercer las atribuciones en materia de planeación y evaluación del desarrollo, así como de inversión estratégica, y generar las políticas de análisis y crítica de

la metodología para la realización de planes regionales en el estado. Paralelamente se crea a parte la Secretaría de Desarrollo Social y Humano en el 2001.

El gobierno de Juan Manuel Oliva (2006-2012) crea el Sistema Estatal de Planeación (2007) con una estructura de coordinación en manos del Iplaneg (Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato) innovando e integrando a sector sociales, públicos y privados, en su estructura participativa interactuando con el Compladeg y Copladem, obligados a realizar diagnósticos para conocer las necesidades de su población definir objetivos, estrategias metas, acciones e indicadores para el desarrollo del estado y sus municipios; dar seguimiento y evaluar la ejecución. Además de incorporar el Sistema Estatal de Información, Estadística y Geografía a cargo del mismo.

Dichos antecedentes abren paso a una iniciativa reciente del gobernador actual del estado Miguel Márquez Márquez (2012-2018) quien con la reforma realiza en el año 2012 establece coordinación entre: El poder Ejecutivo e Iplaneg, a nivel municipal entre el Ayuntamiento y los organismos municipales de planeación reconociendo como órganos auxiliares a las comisiones de conurbación, comisión metropolitana, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal [4].

Por su parte se da el establecimiento del Sistema Estatal de Información, Estadística y Geografía, que estará a cargo del Iplaneg y de los municipios. Este sistema tiene como objeto organizar, actualizar y difundir información estadística y geográfica que apoye la planeación para el desarrollo estatal y municipal, así como su monitoreo y medición. Deja a ley orgánica municipal la integración, conformación y funcionamiento de los organismos municipales de planeación y los consejos de planeación del desarrollo municipales

Por su parte, el paso hacia lo convergencia del sistema de planeación se da precisamente el gobierno de Márquez, pues se asume la Gestión por Resultados como principio rector de la administración pública y se establece el Presupuesto basado en resultados (PbR) a partir del año 2013. También se aprobó previamente el Código Territorial para el Estado de Guanajuato y sus Municipios (2012).

En el año 2015 se empieza a dar forma al Sistema Estatal de Evaluación y Monitoreo como parte de

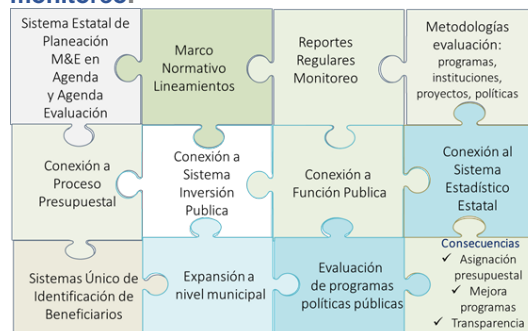
una evaluación realizada por el Banco Mundial que arrojó como resultado lo siguiente [4]:

- No se cuenta con Entidad Coordinadora Global
- No existe una única agenda integrada de evaluación que oriente la implementación de acciones M&E.
- Se carece de evaluaciones de políticas públicas, solo se tienen avances en la implementación del Marco Lógico
- Falta mayor alineación de las acciones existentes de Monitoreo y Evaluación
- Hay marco normativo básico para monitoreo y evaluación, pero se requieren reglamentaciones para la orientación estratégica de evaluación

No obstante, se reconocía que en Guanajuato había fortaleces a partir del monitoreo de ejecución de presupuesto que ya venía realizando la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado (SFIA), las auditorías de desempeño que ya venían desarrollando a través de la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado (AFCE), y de los programas de Monitoreo de las políticas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (AYALA, 2016).

A partir de estos antecedentes, el Gobierno del Estado de Guanajuato, con el trabajo coordinado entre el Iplaneg, la SFIA, la AFCE y de la SEDESHU se empieza a construir el andamiaje de un Sistema Estatal de Evaluación y Monitoreo

Figura 1. Parte del sistema estatal de evaluación y monitoreo.



Fuente: [5]

La ruta crítica de su implementación incluye el apoyo del propio Banco Mundial y del centro CLEAR del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En lo que queda del sexenio se pretende avanzar en cinco subsectores de política: política social, desarrollo económico

(atracción de inversiones), el sistema carretero, la política educativa y la política de salud.

Este año 2016 se ha logrado avanzar en lo relativo a la política social, pues a través de Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato ejercicio fiscal 2016 se ha generado una guía para la evaluación y monitoreo de los programas sociales. Esta guía incluye un seguimiento por todo el proceso de vida institucional de los mismos programas (que incluye desde el diseño, el monitoreo, su evaluación, el seguimiento a recomendaciones y la formación y capacitación). Los cuales incluyen la participación de varios actores, tales como [6]:

- Comisión Interinstitucional y Observatorio Académico del Sistema Estatal para el Desarrollo Social y Humano
- Comité de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Lineamientos
- Dirección General de Planeación y Evaluación, SDSH. Operación
- Enlaces técnicos de Monitoreo y Evaluación de 21 dependencias oficiales
- Todo esto pretende consolidar lo siguiente:
- Programas gubernamentales diseñados bajo la metodología de Marco Lógico
- Catálogo de Programas gubernamentales
- Informes de Monitoreo
- Plan Anual de Evaluación
- Informes de Evaluación
- Informes de Seguimiento a Recomendaciones
- Mejora Continua de los programas gubernamentales
- Institucionalización del Monitoreo y Evaluación

MATERIALES Y MÉTODOS

El trabajo se apoyó en material documental oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, y entrevistas a funcionarios del gobierno del Estado de Guanajuato.

LOS CONCEPTOS

Los conceptos principales que ayudan a abordar lo relativo a la política social local son la gobernanza y de densidad institucional. El concepto de gobernanza se entiende como:

“Un conjunto de actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción del gobierno, pero no se reduce solo a ella si no que incluye además la acción de actores económicos y sociales” [2]

La coordinación gubernamental es el principal eje de acción para la gobernanza, siendo el liderazgo del gobierno una fortaleza en el entramado institucional y operacional del mismo. El nuevo proceso directivo --la nueva relación que se establece entre gobierno y sociedad para definir los objetivos preferidos de la vida en sociedad y realizarlos-- requiere obviamente de las capacidades del gobierno, un gobierno experto y competente, sin incoherencias y deficiencias en su organización y operación, financieramente robusto, legalmente impecable y administrativamente eficiente, pero más allá de sus capacidades propias. En las actuales condiciones, el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, que suele contar con un aparato administrativo con fuerza analítica y capacidad gerencial [2].

Por su parte el concepto de “densidad institucional”, retomamos a Gibbs, et. al. (2010) [3] para quienes las regiones (a entender, lo local) están en un sitio prominente para las actividades económicas y el desarrollo local. Y ese desarrollo económico local y regional está ligado a la presencia de “capacidad institucional” o “densidad institucional” en la región.” El estudio de la densidad institucional es la observación y el análisis de las acciones políticas, estrategias que van construyendo un entramado institucional para la promoción del desarrollo regional en el orden local.

De esta manera se analiza el funcionamiento de la administración pública estatal y municipal para identificar las actividades claves que van construyendo un entramado institucional para conseguir una buena gobernanza local.

En nuestro caso nos concentramos en las acciones convergencias de dos subsistemas: el de planeación, así como el de evaluación y monitoreo.

RESULTADOS

Los retos que reconoce el Gobierno del Estado de Guanajuato aún son los siguientes:

Figura 2. Retos del sistema de Evaluación y Monitoreo en Guanajuato.



Fuente: [5].

Algunas conclusiones preliminares que podemos adelantar con el trabajo realizado es el siguiente:

El cambio político experimentado a principios de los 90 fue una coyuntura crítica que hizo converger elementos que sentaran las bases para un sistema de planeación para el desarrollo fuerte.

La participación social, sin embargo, ha sido acotada a una parcial concepción de la misma sociedad civil: los empresarios locales.

La capacidad técnica para el diseño de proyectos estratégicos ha sido valorizadas e institucionalizadas tempranamente pero no fue a la par de las capacidades técnicas para la evaluación y el monitoreo.

Hay una valoración positiva de la información para la toma de decisiones, pero por lo menos hasta 2016 no se ha correspondido con un fomento al uso externo de los datos. Incluso en términos de transparencia en Guanajuato el compromiso es bajo.

CONCLUSIONES

La planeación del desarrollo se ha concentrado en un impacto regional donde sólo el corredor industrial ha sido beneficiado; No así las zonas norte y sur más marginadas.

Si hay un compromiso en este momento para la convergencia entre el sistema de planeación y el de la evaluación y monitoreo de las políticas.

REFERENCIAS

- [1] Coronado, J. L. (2012), "Introducción", en A.R. Caldera y J.L. Coronado, *Reflexiones del Paradigma de Desarrollo Humano*, México: Miguel Angel Porrúa, Universidad de Guanajuato.
- [2] Aguilar, L.F. (2010), *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México: Friedrich Naumann para la Libertad.
- [4] Gibbs, D.C. et al., 2010. "Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber Sub-region". In: *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(1), pp.103–119.
- [4] Caldera, A.R. Rodríguez, J.A. y Ortega, O. (2016), El sistema estatal de planeación en Guanajuato: Gobernanza para el desarrollo local, presentación en IV Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- [5] Ayala, E. (2016), Director del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, Entrevista el 22 de junio de 2016.
- [5] Manzano, J. (2016), Director de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado de Guanajuato, Entrevista el 25 de junio de 2016.