



GOBIERNO DE  
**PUEBLA**  
SECRETARÍA DE FINANZAS  
Y ADMINISTRACIÓN



DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN

# GACETA CULTURA EVALUADORA

Año 2016-01  
No. 001





# CONTENIDO

## 01

Vanguardia evaluativa

pag. 6

## 02

Zoom... acércate y conoce

pag. 8

## 03

Vida académica y cultural

pag. 10

## 04

Pasa la voz

pag. 12

## 05

¿Sabías qué...?

pag. 17

# DIRECTORIO

## Guillermo Bernal Miranda

Secretario de Finanzas y Administración.

## Karem Merielle Rojo

Subsecretaria de Planeación

## Luis David Guzmán Alanís

Director de Evaluación

## Carmen Mireya Calderón González

Subdirectora de Evaluación de Programas

## Glorhya Horsfieldi Romero Solares

Jefa del Departamento de Programas Federales

## Equipo Editorial

Carolina Olague Mota

Belen Ramos Tenorio

Ana Luz Guzmán Figueroa

Marco Antonio Sánchez Gonzáles

## Acerca de la Gaceta

El objetivo principal de este documento es introducir y difundir la Cultura de la Evaluación del Desempeño de la Gestión Pública a nivel nacional, estatal y municipal, a través de la publicación de información relevante, la opinión de académicos, funcionarios y especialistas en el tema, así como de diversos contenidos que inviten a la reflexión acerca del quehacer evaluativo en la Administración Pública.

Cabe señalar que esta publicación en formato digital, es editada por la Dirección de Evaluación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla.

11 Oriente #2224 / Tercer piso / Col. Azcárate / C.P. 72501 Puebla, Pue. / Teléfono 01 (222) 229 70 00 ext. 4090 / <http://evaluacion.puebla.gob.mx>

# Editorial

La Nueva Gestión Pública (NGP) es un enfoque surgido a finales de la década de los 70, en un contexto de discusión acerca del tamaño óptimo del sector público y su modernización, el cual hace énfasis en principios de eficiencia, eficacia y productividad en la gestión de las organizaciones públicas, a través de la utilización de herramientas propias del sector privado (Cejudo, 2013; García, 2007).

De este enfoque se deriva la estrategia denominada Gestión para Resultados (GpR), entendida un modelo de cultura organizacional y desempeño institucional, cuyo objetivo es generar capacidad en las instituciones públicas para que logren los resultados establecidos en los objetivos de los instrumentos de planeación.

En el marco de dicha estrategia, se establece la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), el cual es un

componente de la GpR que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y promover una adecuada rendición de cuentas.

Para verificar el grado de consecución de dichos objetivos, se cuenta con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) el cual se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas presupuestarios (pp) y de los proyectos.

En este ámbito, México ha tenido avances importantes en los últimos años,



con la creación de diferentes estructuras ha permitido impulsar la cultura de la evaluación en los diferentes órdenes de gobierno.

El estado de Puebla, también se ha sumado a este esfuerzo de transformación del quehacer gubernamental, puesto que en la Administración que comenzó en 2011 se cimentaron las bases para la instrumentación del esquema Presupuesto basado en Resultados (PbR) – Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), a fin de que el ejercicio de los recursos públicos se realice bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

En 2013 que se avanzó en la consolidación de la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas, con la creación de la Dirección de Evaluación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración; con ello, la APE contaría con una instancia técnica de

evaluación a través de la cual se genere información relevante que contribuya a la toma de decisiones para la mejora de la gestión política, la rendición de cuentas y la generación de valor público.

Una de las atribuciones de la Dirección es difundir la cultura de la evaluación, a fin de sensibilizar a los servidores públicos sobre su importancia, y con ello maximizar el impacto positivo de la implementación de los ejercicios de evaluación, por lo que en la definición del Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016, se propuso crear un mecanismo que permitiera difundir y ampliar el campo de aprendizaje en materia de evaluación del desempeño; asimismo, debería contribuir al desarrollo de la cultura de la evaluación de políticas públicas. Por lo anterior, se edita y publica el primer número de la “Gaceta, Cultura Evaluadora”, recopilando textos y artículos de instituciones con prestigio internacional.

*Enero, 2017*  
*Dirección de Evaluación*

# Vanguardia evaluativa

## El papel de la Evaluación en la Gestión para Resultados

Resumen del artículo publicado por **Anabel Gómez López** de la Fundación Humana Pueblo a Pueblo; publicado por la Red Internacional Evaluación.

Para consultar el artículo completo:

<http://www.redinternacionalevaluacion.com/#!anabel-gomez-lopez/xtag3>

**E**l Siglo XXI nos presenta un escenario lleno de retos para alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible, uno de los principales retos consiste en cambiar la visión de la Gestión Centrada en Objetivos a la Gestión para Resultados, algo que resulta complejo pues forma parte de un intrincado sistema político, económico y social.

Bajo este contexto y derivado de los foros y reuniones internacionales realizados durante la última década por las agencias de desarrollo como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el reto que compete a estados y naciones hoy en día, debe centrarse en la administración de su trabajo para lograr los máximos resultados de desarrollo. En este sentido, en el “Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda” se respaldó la Declaración de París en la que se habla de cinco principios fundamentales; los cuales deben estar concatenados y no tomarse por separado, ya que cada uno afecta en el resto. Cabe destacar que la evaluación cobra un papel importante, ya que permite ir ajustando todas las áreas.

Los cinco pilares o principios de la GpRD son:

- La planificación: herramienta que tienen los gobiernos para llevar soluciones y respuestas a las necesidades que tienen pueblos y comunidades, la cual debe realizarse de forma participativa, estratégica y operativa que a su vez permita dar respuesta a las preguntas ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar?

- El segundo pilar es el presupuesto por resultados, el cual se ocupa del proceso de asignación de recursos partiendo del análisis sobre los resultados; en definitiva se trata de “gestionar el presupuesto en sus etapas de diseño, ejecución y evaluación en función de los resultados de los programas.” (Roberto García, 2008)

- La gestión financiera pública aparece como tercer pilar y consta de un conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hace posible la captación de recursos y su aplicación para la concreción de los objetivos y las metas del sector público.

- En cuarto lugar se encuentra la gestión de los programas y proyectos, es el proceso donde suelen destinarse la mayoría de los recursos; adicionalmente, es el medio por el cual se crea el valor público que habrá de desembocar en la consecución de resultados.

- Finalmente, se debe contar con un Sistema de Seguimiento y Evaluación coordinado con lo cuatro pilares descritos anteriormente, sin este sistema no es posible hablar de Gestión para Resultados puesto que precisa la marcha de las políticas, programas y proyectos a través de los sistemas de indicadores y si se han logrado o no los resultados esperados.

- Por lo cual, es importante distinguir las dos fases del sistema, la primera es el seguimiento o monitoreo que tiene como función principal según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores información sobre el avance y el logro de los objetivos, así como de la utilización de los fondos asignados.

- La segunda fase es la evaluación, la cual de acuerdo a la OCDE se define como la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política pública en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados; con el objetivo de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.

Estos pilares coadyuvan a que la GpR sea la clave para que los gestores de planes, programas y proyectos logren crear valor público y alcanzar los

resultados planteados; es decir, colocar en primer lugar los resultados que se desean alcanzar en función de la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo.

Por lo tanto, habrá que enfocar el plan, los programas o proyectos a resultados y no en los insumos; estableciendo metas concretas bajo la construcción de una cadena de resultados lógica y el uso de un sistema de seguimiento y la evaluación para una mejora en la toma de decisiones.

### BENEFICIOS A LA GESTIÓN PARA RESULTADOS DERIVADOS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

SEGUIMIENTO	EVALUACIÓN
Identifica las desviaciones en las que está incurriendo el proyecto o programa, corrigiéndolas en la marcha con la finalidad de alcanzar los resultados.	Explica en base a evidencias las razones por las que los objetivos de una política, programa o proyecto se están o no logrando.
Permite la participación de todos los beneficiarios, haciendo que se sientan parte del proceso y legitimando todavía más, el proceso de desarrollo.	Ejerce control financiero, legitimando las intervenciones con eficiencia y eficacia y dando un mejor uso a los recursos invertidos.
	Racionaliza la toma de decisiones públicas mediante la generación de información que a su vez permite reformar la administración pública.
<i>En conjunto sirven para generar evidencias y nuevos conocimientos derivados de lecciones aprendidas y recomendaciones para acciones futuras, así como para rendir cuentas debido a la capacidad que los indicadores tienen para medir logros, aumentando la transparencia.</i>	

### RETOS DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS (GPR)

<b>Institucionalizar la evaluación</b>	Para ello habrá de conseguirse que los agentes políticos, económicos y sociales entiendan la evaluación como un instrumento de mejora de la planificación y gestión de planes, programas y proyectos e incluyan los sistemas de seguimiento y evaluación en sus políticas, con una asignación presupuestaria adecuada para tal fin.
<b>Cualificación y profesionalización del personal en materia de evaluación</b>	Requiere de la implementación de cursos de postgrado, masters y estudios especializados en la materia en colaboración de los organismos y entidades relevantes en este campo. También es necesario seguir participando en congresos, seminarios, conferencias en donde se pueda tratar el tema de la evaluación en la GpR.
<b>Utilización de los resultados de las evaluaciones</b>	Las evaluaciones deben contribuir al aprendizaje institucional y a la toma de decisiones, por lo que es un proceso que se ha de preparar rigurosamente. Además, ha de llegar a todos los usuarios, por lo que se deberá preparar una estrategia de comunicación para cada tipo de actor.

# Zoom... acércate y conoce



## Aproximaciones metodológicas a la evaluación de programas públicos

Extracto Resumen del artículo publicado por el Instituto de Desarrollo Regiona.

Para consultar el artículo completo:  
<http://www.redinternacionalevaluacion.com/documentos>

**E**n este proceso de introducción y expansión de la evaluación, se observa la creación de aproximaciones metodológicas que, para evaluar un programa, van desde los que toman como referencia los objetivos explicitados en el mismo, hasta los que tratan de medir los logros alcanzados, estuvieran previstos o no. Así, nos encontramos con:

### • Evaluación Centrada en Objetivos

El modelo de Tyler (Tyler, 1950) utiliza como parámetro de referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas, entre lo que pretendía inicialmente y lo realmente conseguido. Los objetivos de referencia permiten concretar y delimitar los cambios buscados, y su conocimiento es lo que orienta la elección de las variables dependientes en el análisis y los criterios a utilizar. Este enfoque, recogido también por Weiss (Weiss, 1972 y 1983), se ha extendido y es, en la actualidad, uno de los más aplicados, al menos en Europa.

### • Evaluación No centrada en Objetivos o Libre de Objetivos

Los trabajos de Scriven (Scriven, 1967; 1973) rompen con los enfoques anteriores al considerar objeto de evaluación todos los efectos provocados por el programa y no sólo aquellos que estaban previstos inicialmente en su definición. Toma como referencia para la evaluación de los efectos realmente producidos las necesidades “fundamentales” detectadas, lo que hace que el análisis sea menos sesgado y más completo que si se consideran como parámetro de valoración sólo los objetivos, puesto que tiene en cuenta la realidad de la que se parte y se quiere modificar. Incluso propone que se obvie deliberadamente, por parte del evaluador, el conocimiento a priori de esos objetivos.

Su aplicación exige deslindar del cambio total en la sociedad el provocado por el programa, esto es, su efecto neto. Se deben analizar por tanto:

- El impacto sobre la situación o población objetivo.
- El impacto sobre situaciones o grupos que no son objetivo.
- El impacto sobre las condiciones actuales y futuras.

- Los costes directos, en términos de los recursos utilizados en el programa.
- Los costes indirectos o costes de oportunidad.

Entre otras aproximaciones a la metodología de evaluación, consideradas en algunos manuales como enfoques o modelos, se van a señalar aquellas de mayor aplicación:

#### • Modelos descriptivos y aproximación clínica o analítica (Meny y Thoening, 1992)

Los modelos descriptivos sistematizan a “modo de inventario” la información relativa a las actividades y resultados del programa, ofreciendo una descripción detallada tanto de lo previsto o planificado como de lo que realmente se observa en la realidad. En una fase posterior se procede a valorar la utilidad del programa sobre la base de:

- Comparaciones con descripciones de otros programas alternativos y,
- “Normas de calidad” o parámetros establecidos por los grupos de implicados más significativos en cada caso.

Por su parte, los modelos clínicos tratan, además de registrar los resultados, de explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados en principio, sí lo han sido. El analista, en este caso, debe escoger uno o varios parámetros que se correspondan con el objetivo buscado por la política pública. Se intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la alcanzada efectivamente, explicándolas a través de las condiciones en las que se ha ejecutado la política, intentado responder a cuestiones de tipo causa-efecto.

#### • Modelo basado en la utilización de los resultados de la evaluación

Entre los autores que han desarrollado este enfoque se encuentra Stake (Stake y Gjerde, 1974), que se caracteriza por adaptar el proceso de evaluación a las necesidades del destinatario que encarga la evaluación. Es un claro defensor de los métodos cualitativos y, al igual que Wholey, Weiss y Crombach, pone énfasis en la utilización de los resultados de la evaluación y en la implicación de distintos grupos de interés en el proceso evaluativo:

• Para Wholey la evaluación debería servir para mejorar la gestión y los resultados de los programas públicos. Argumenta que la evaluación está imbricada con la gestión en el modelo de Gestión orientado a resultados, de ahí la importancia de establecer objetivos claros e hipótesis adecuadas y demostrables sobre los resultados perseguidos, y de poseer la suficiente capacidad y habilidad para gestionar un programa. Por tanto, incluye en su definición de evaluación el estudio de los componentes del programa y de la forma en que el programa funciona normalmente. Wholey introduce el término de “evaluabilidad” ya que considera que es necesario, antes de abordar la evaluación de un programa, determinar hasta qué punto ésta puede contribuir a mejorar el programa y sus resultados (Wholey, 1983).

• Para Weiss la preocupación principal es la falta de credibilidad de los resultados de la evaluación y su escasa utilización, debido a la existencia de múltiples partes afectadas por un programa y el contexto político donde se desenvuelve la intervención. Recomienda la utilización de métodos cuantitativos y cualitativos (Weiss, 1972 y 1983).

• Crombach resalta la importancia de afrontar el diseño y desarrollo de las evaluaciones de programas considerando los intereses y demandas de información de patrocinadores, decisores y demás grupos directamente relacionados con el programa. Así, a pesar de que evaluadores e investigadores científicos utilicen la misma lógica de análisis y métodos de investigación, es el fin mismo de la evaluación lo que los diferencia (Crombach, 1982).

Otros autores en línea con esta corriente como lo son Suchman, Guba y Lincoln, aunque sus enfoques metodológicos difieren en algunos aspectos; todos consideran la evaluación como investigación aplicada que puede proporcionar conclusiones objetivas e imparciales sobre la consecución de los objetivos del programa y aportaciones útiles para redefinir los medios y recursos necesarios para su logro.

# Vida académica y cultural

Programación sujeta a cambios

## Evaluación de Políticas Públicas (X Edición).

*Del 13 de marzo al 16 junio de 2017.*

### Objetivo:

Proveer las competencias teórico-prácticas adecuadas para realizar evaluaciones de políticas públicas. Adicionalmente, se compararán experiencias y casos prácticos en el ámbito de la evaluación de las políticas públicas, que sirvan como referentes relevantes para una buena práctica profesional en el contexto socioeconómico actual.

### Precio:

El costo de la colegiatura es de 670,00 €

Consulta las bases en: <http://www.cfp.us.es/cursos/feu/evaluacion-de-politicas-publicas/3164/>



## Especialidad en Evaluación Integral de Programas y Políticas de Desarrollo Social

*Modalidad Virtual*

### Objetivo:

Formar profesionales capaces de abordar la evaluación de un programa de desarrollo social mediante la aplicación de conceptos y herramientas básicas de la evaluación integral que les permitan gestionar y generar evidencia útil, oportuna y confiable para mejorar el desempeño de los programas y hacer un buen uso de la misma.

### Precio:

El costo de la colegiatura es de \$47,300 MXN.

Consulta bases en: <http://www.espm.mx/oferta-academica/especialidades/esp-ppds.html>



## Diplomado en Políticas Públicas y Evaluación (VIII Edición).

*Del 3 de marzo al 1 de julio de 2017.*

### Objetivo:

El diplomado está diseñado para generar capacidades sólidas de gestión, análisis y utilización de las principales herramientas de evaluación y monitoreo con un enfoque de políticas públicas y gestión orientada a resultados.

### Duración:

102 horas, 29 sesiones

### Precio:

El costo de la colegiatura es de \$35,000 MXN.



Consulta las bases en: [http://www.clear-la.org/home/diplo\\_viii/](http://www.clear-la.org/home/diplo_viii/)

## Evaluación de Políticas y Programas Públicos

*Del 19 de junio al 30 de junio de 2017.*

### Objetivo:

Desarrollar competencias de los funcionarios públicos que conducen y participan en procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas orientadas al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

### Duración:

80 horas, 10 sesiones

### Precio:

El costo de la colegiatura es de \$1,000 USD.



Consulta las bases en: <http://www.cepal.org/es/cursos/evaluacion-politicas-programas-publicos-0>

# Pasa la voz



## “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación en México: una propuesta analítica”.

Extracto-Resumen del artículo publicado por El Colegio de la Frontera Norte, en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública A.c.

Disponible en:

[media.wix.com/ugd/3bb18e\\_a4d17eb9220a41cb957b34b3d6e000d3.pdf](https://media.wix.com/ugd/3bb18e_a4d17eb9220a41cb957b34b3d6e000d3.pdf)

**E**ste artículo tiene por objeto analizar la forma en la que se ha articulado la evaluación gubernamental en México en los últimos años. Para hacerlo, parece indispensable analizar algunas premisas conceptuales que conforman el debate y que permitirán identificar las fortalezas y debilidades del caso mexicano.

La hipótesis central de este artículo es que, a pesar de que el país ha asumido el reto de instaurar un Sistema de Evaluación de alcances amplios, especialmente por lo que se refiere a la implantación de un Presupuesto basado en Resultados (PbR), existen factores de tipo estructural (basado en la cultura burocrática) y de carácter inercial que limitan la plena integración de los diferentes elementos de lo que bien podría denominarse como una Política Federal de Evaluación (PFEVAL).

### • El componente conceptual de la evaluación gubernamental

Al abordar la evaluación desde una perspectiva conceptual, surge de inmediato la necesidad de establecer un punto de partida, una conceptualización básica o esencial es la elaborada por Grover Starling (1998: 441) en su ya clásica definición; *la evaluación puede entenderse como el sistemático examen de un programa para proveer información sobre toda la gama de efectos de corto y largo plazos que tiene sobre los ciudadanos*. Para ponerlo de forma simple, ¿el programa está entregando los beneficios esperados? La evaluación entonces lleva a que los decisores miren más de cerca sus programas.

La evaluación implica un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro criterio de desempeño (Vedung, 1997). Si esto es cierto, lo que sigue es que se ponga a prueba en los distintos ámbitos en los que la evaluación se puede aplicar dentro de la Administración Pública, el uso efectivo de sus resultados para cualquiera de los propósitos que podría atender. Pero antes de concretar este

designio, es pertinente adelantar algunas definiciones que habrán de servir como guía y referencia analítica. En especial, es necesario analizar en qué niveles funcionales es posible realizar evaluaciones dentro de la acción gubernamental, los usos que se puede dar a la información generada; así como la forma en la que esta actividad de carácter técnico se ve afectada por la lógica política del sector público. Esto último resulta esencial para estudiar la forma en la que la evaluación puede o no ser un insumo efectivo para la toma de decisiones.

#### a) Dimensiones conceptuales de la evaluación en el sector público

Cualquier tipo de actividad o intervención gubernamental es susceptible de evaluación. En este sentido, Ospina, Cunill y Zaltsman (2004) proponen un modelo de análisis de la evaluación en tres niveles: *de las políticas, de los programas y organizaciones, y, finalmente, de los funcionarios públicos*. Con respecto al primer tipo –la evaluación de las políticas–, estos autores lo ubican en un macro nivel de evaluación y consiste en la evaluación del gobierno como [un] conjunto de instituciones comprometidas con una serie de Políticas Públicas que se han gestado democráticamente.

*“Se esperaría que la evaluación del desempeño de un funcionario (micro) estuviera referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso), y que la evaluación de las organizaciones estuviera referida a la forma como ésta posibilita acciones del gobierno para implantar las políticas públicas (nivel macro)”.*

Ospina, Cunill y Zaltsman (2004).

Por su parte, la *evaluación de programas y organizaciones*, encuadrada en un nivel intermedio de análisis o nivel meso, tendría una visión gerencial y se enfocaría a valorar el desempeño de las acciones y organizaciones gubernamentales concretas en la provisión de bienes y servicios públicos. Por último, la evaluación de los

*funcionarios públicos*, o el nivel micro, consideraría la contribución específica que cada empleado público realiza para cumplir con los objetivos y las metas organizacionales y de la política pública en su conjunto. Una adecuada valoración de la acción pública debería incluir una concatenación de los tres ámbitos para dilucidar las interrelaciones que existen entre la actuación individual, la capacidad organizacional y el desempeño agregado del gobierno.

Esta primera identificación de objetos de evaluación a los distintos niveles de actuación pública conforma un nivel de integración que vincula los elementos más generales y amplios del gobierno con la actuación particular de cada funcionario público. A esta articulación de niveles la podemos denominar genéricamente como la **integración vertical de la evaluación**.

De esta manera se produce una integración que llamaremos horizontal, por medio de la cual la evaluación no se constriñe al ámbito estricto de una política, una organización o un conjunto de individuos; sino al conjunto de políticas, organizaciones y burocracias que conforman el así llamado *Sector Público* (Vedung, 1997: 331-361). El siguiente cuadro resume las dos dimensiones que el abordaje de la evaluación considera. Derivado de esta conceptualización, tiene que establecerse el lugar central que como objeto directo de la evaluación horizontal tiene el ejercicio del gasto público, que tiene que arrojar valoraciones sobre la eficiencia presupuestal agregada del gobierno. Esta doble integración permitiría conocer con mayor precisión el desempeño de la actividad gubernamental, así como la forma en la que cada uno de los agentes contribuye o inhibe el logro de los objetivos públicos.

Por otra parte, no se pueden soslayar aquellas dimensiones de la acción pública que conforman propiamente los sistemas de gestión cotidiana. Tal es el caso de cuestiones como el clima laboral, el liderazgo directivo, los sistemas de información y comunicación institucionales, los vínculos con la ciudadanía en los servicios públicos, entre otros. Así las cosas, y ante la recurrente pregunta de ¿qué aspectos de la actividad gubernamental son susceptibles de evaluación? la respuesta sería todo y de forma conjunta (véase cuadro siguiente).

INTEGRACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL DE LA EVALUACIÓN	
NIVELES	ÁMBITOS
Global-Estratégica Políticas Públicas/Programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entornos sectoriales (estructura y dinámica).</li> <li>• Financiamiento (composición y temporalidad).</li> <li>• Insumos-procesos-resultados e impactos.</li> </ul>
Institucional-Táctica Instituciones/organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de gestión: planeación, comunicación, información.</li> <li>• Contextos organizativos: culturas organizativas, climas laborales, liderazgo, patrones tecnológicos.</li> <li>• Vinculación con el entorno: relaciones con OSC, empresas, sindicatos, otros gobiernos.</li> </ul>
Individual-operativa Individuos/estructuras particulares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempeño de funciones.</li> <li>• Desarrollo de habilidades.</li> <li>• Observancia de principios y valores.</li> </ul>

Fuente: Elaboración de José Sosa a partir de Vedung (1997:113)

La estructuración de una visión sistémica resulta fundamental para conocer cómo las prácticas en distintos niveles (desde la articulación de los objetivos de política pública, el diseño de instrumentos y programas concretos, y la actuación de los funcionarios públicos) coinciden para la consecución de los objetivos previstos. Esto no quiere decir que ante la inexistencia de algunos de los niveles propuestos pueda resultar imposible evaluar. En todo caso, ello tenderá a hacer limitada la evaluación y a incurrir en la omisión de algunos aspectos que pueden ser fundamentales y sobre los que abordará más adelante en este artículo.

### b) Usos posibles de la evaluación gubernamental

Una vez identificados los distintos niveles en los cuales podría ubicarse la evaluación gubernamental, un segundo nivel de análisis apunta a responder la pregunta ¿para qué se evalúa? Como señalan Kussek Zall y Rist (2005), la evaluación gubernamental no puede ser vista como un fin en sí misma. La información obtenida por medio de este tipo de

ejercicios no tiene una utilidad propia si no es empleada efectivamente para la adopción de decisiones. Sin embargo, las funcionalidades pueden ser tan diversas y contradictorias (controlar, presupuestar, modernizar la administración, entre otros) que deben reconocerse claramente las motivaciones técnicas y políticas que justifican un cierto tipo de evaluación.

Dentro de la literatura académica y práctica se pueden identificar cuatro propósitos que la evaluación puede cumplir: 1) controlar, 2) rendir cuentas, 3) presupuestar con base en resultados y, 4) mejorar la gestión organizativa. Cada uno de los elementos antes señalados tiene implicaciones diferentes sobre la lógica y los supuestos básicos de la evaluación.

En este sentido, la evaluación vinculada al control se orienta fundamentalmente al análisis de los insumos que son utilizados dentro de la acción gubernamental con el fin de identificar cualquier comportamiento fuera de la ley. Así las cosas y como lo señala Peters (1998), esta visión no tiene como propósito el cuestionamiento de los métodos (de gestión y asignación, por ejemplo) sino el mantenimiento irrestricto de cierto marco legal administrativo.

Por su parte, la utilización de la evaluación para el fortalecimiento de la rendición de cuentas vertical (esto es, hacia la ciudadanía) supone un mayor grado de procesamiento y tratamiento de la información gubernamental. El interés primario de la ciudadanía es identificar elementos concretos que le permita reconocer si la actuación gubernamental ha sido adecuada y competente en ciertos campos de su interés y, en esa medida, que permita a los individuos adoptar las decisiones que le afectan directamente (como la definición del combinado de bienes y servicios que está interesado o dispuesto a consumir a un precio determinado).

El tercer uso de la evaluación gubernamental se relaciona con la modificación de la racionalidad en la asignación presupuestal. Esta visión ha sido ampliamente desarrollada y difundida gracias a la superación de los enfoques más radicales provenientes de la Nueva Gestión Pública (Ormond y Loffler, 1999) y la adopción de una nueva doctrina de modernización de las administraciones públicas basadas en la medición y mejora del

desempeño (Zall y Rist, 2005). Si bien es cierto que la premisa que apoya la aplicación generalizada de este enfoque es que hay una vinculación inevitable entre la utilización de la información sobre desempeño para tomar mejores decisiones en la orientación del gasto público y los presupuestos basados en resultados, estudios comparativos están ofreciendo evidencias respecto a la existencia de variaciones significativas al momento de su implementación en diferentes países.

Finalmente, el cuarto uso de las evaluaciones gubernamentales se vincula con la práctica frecuente de modernización y mejora de la gestión pública. En contraste con los usos anteriores de la evaluación, en este caso se propicia un uso instrumental de los resultados de las evaluaciones para fines de modificación de las prácticas organizativas gubernamentales. Esto puede llevar al rediseño de procesos, a la creación de sistemas de medición de la eficiencia y a la introducción de tecnologías novedosas.

Por otra parte, el foco de atención de las evaluaciones centradas en este tipo de utilidad no se limitarían necesariamente en los insumos y los impactos generados, sino en los procesos internos de implementación que conllevan a la producción de determinados resultados. En consecuencia, las metodologías y el tipo de insumos para la evaluación varían y requieren un trabajo de investigación a profundidad de las dinámicas organizacionales agregadas, así como de los comportamientos y estrategias individuales que despliegan diariamente, sin soslayar la revisión de las normas, tecnologías y estructuras humanas que permiten la orientación de las organizaciones públicas a resultados.

### **c) De la utilidad a la utilización: la evaluación como un problema técnico y político**

Como se mencionó anteriormente, puede existir una gran variedad de utilidades prácticas que justifica la realización de evaluaciones gubernamentales; sin embargo, el reconocimiento de cierto objetivo (controlar, rendir cuentas, presupuestar o mejorar la gestión) no implica necesariamente su utilización efectiva para la toma de decisiones futuras. Este tema cobra especial interés debido a que la evaluación no tiene un fin en sí mismo y debe estar acompañada de una utilidad objetiva que la justifique.

***“Una evaluación ofrece solamente información que debe ser transformada en evidencia que sustente procesos de cambio dentro del proceso de Políticas Públicas”.***

Majone, 1999.

La imposibilidad de emplear los resultados de las evaluaciones futuras se debe, principalmente, a ciertos dilemas que generalmente se resuelven en la arena de la negociación política u organizacional sobre aspectos metodológicos de la evaluación o sobre la capacidad misma de las instituciones para recibir y utilizar los resultados para cualquiera de los objetivos que se hayan planteado. En términos generales, ello se referirá a dos problemas fundamentales: en primer lugar, el problema de la medición y el alcance de la evaluación y, en segundo lugar, el de la inserción de la evidencia arrojada por las evaluaciones dentro del proceso político y las dinámicas organizacionales. La primera restricción se relaciona con la dificultad de la medición de los resultados o de los avances de la actividad gubernamental.

Si bien es cierto que existe un acuerdo tácito, gracias a la influencia del enfoque de la Nueva Gestión Pública, de que la evaluación debería orientarse hacia la medición del desempeño, este concepto es bastante vago y deja un amplio margen para la interpretación. Una primera cuestión es si esta noción debería relacionarse hacia los productos y resultados generados por el gobierno o, si debería orientarse a estudiar los impactos que la intervención estatal tiene sobre el cambio en cierta situación problemática (la diferencia entre outputs y outcomes).

Si el análisis se centra exclusivamente sobre los resultados o productos (los outputs), la medición podría resultar asequible. Sin embargo, no se podría realizar una valoración objetiva de los efectos producidos por los instrumentos gubernamentales en un contexto social más amplio. Por el contrario, si se opta por enfocar la evaluación a los impactos de política (los outcomes), la medición se torna especialmente compleja, ya que requeriría un aislamiento de cualquier factor contextual que pudiera

incidir sobre el problema en cuestión para dilucidar la incidencia real que tiene el programa público evaluado.

Vedung (1997) subraya que la discusión acerca de la medición no debería empantanarse en una dicotomía resultados-impactos (outputs-outcomes), debido a que estos dos elementos muestran solamente una fotografía de los logros que está alcanzando un gobierno en un periodo de tiempo cualquiera. Resulta, por tanto, fundamental establecer una secuencia temporal amplia por medio de la cual se puedan controlar ciertos factores subyacentes que puedan explicar el cambio en la situación problemática que se buscaba atender y, con base en esto, reconocer el balance entre los resultados y los impactos que se han conseguido a lo largo de este tiempo. En esta postura, parece existir una tensión entre la

adopción de un enfoque a resultados de valor social y la necesidad de responsabilizar a los actores públicos y no públicos por la consecución de sus impactos.

En gran parte de los países de América Latina que han introducido una política explícita de evaluación, se ha observado un proceso de ajuste mutuo entre la definición del tipo de medición a utilizar, y mecanismos de aprendizaje organizacional-político que transformen en rutina la utilización de la información producida por las evaluaciones. Diversos estudios señalan cómo la práctica de la evaluación contemporánea se ha convertido en un tema recurrente en los países, sin embargo aquella termina por no ser utilizada a plenitud con el fin para el que fue diseñada originalmente (Vedung, 1997).

# ¿Sabías qué...?

## “La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe”.

Extracto del capítulo IV. Análisis de los Países: caso México. Publicado por Banco Interamericano de Desarrollo (BID por Roberto García López y Mauricio García Moreno; 2016.

Disponible en:

<https://publications.iadb.org/handle/11319/435?locale-attribute=es@locale-attribute=en>

**M**éxico es uno de los cuatro países que pertenecen al grupo con capacidades avanzadas de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).

Su mayor fortaleza radica en el pilar de gestión financiera, auditoría y adquisiciones, al contar un análisis del riesgo fiscal y dar a conocer la estrategia de manejo de la deuda y las políticas para enfrentar los riesgos de las obligaciones directas. Asimismo, se efectúa previsiones sobre estructura de la deuda y se cuenta con indicadores de costo financiero y de riesgo.

Para el caso de los otros pilares se encuentran en proceso de consolidación, destacando por una parte las áreas de planificación para resultados, esto derivado de contar con una Ley de Planeación en la que se obliga la determinación de objetivos y prioridades nacionales plasmado en un Plan Nacional de Desarrollo; y establece el rol del Congreso y la participación social.

Respecto al monitoreo y evaluación, México cuenta con entidades estatales que realizan el monitoreo del cumplimiento de las metas y los objetivos gubernamentales: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de los indicadores de desempeño presupuestario; la Secretaría de la Función Pública (SFP), por medio de un sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios, y la Presidencia, mediante el sistema de metas presidenciales, así como, leyes que regulan la evaluación de las políticas y los programas. Sin embargo, una de las debilidades de la gestión pública

es que no existe aún el mecanismo que asegure que el incumplimiento de las metas y los objetivos detectados por las evaluaciones conlleve a acciones correctivas de carácter técnico, administrativo y financiero.

El área de gestión de programas y proyectos se encuentra en una etapa inicial en cuanto a la implementación de la GpRD. Destacando el contar con un sistema de inversión pública, en el que las entidades estatales deben registrar cada proyecto de inversión en la cartera que integra la SHCP, para lo cual están obligadas a presentar su evaluación ex-ante, asimismo, la SHCP puede solicitar que las evaluaciones estén dictaminadas por un experto independiente. Dichas evaluaciones determinan la pertinencia del proyecto en relación con el plan nacional y las estrategias sectoriales. Dichos sistemas recogen información de los usuarios, utilizan mecanismos de consulta y elaboran algunos indicadores de producción y de calidad, pero esta información no se usa con el fin de mejorar la calidad de los servicios, es decir, no se utiliza como parte de una estrategia más amplia de GpR.

Por otra parte el área más débil es presupuesto por resultados; al no contar con una alta correspondencia entre los programas del plan nacional y los del presupuesto, asimismo una débil definición de los objetivos y las metas anuales de ambos instrumentos. Cabe destacar que México ha avanzado considerablemente en la consolidación de una perspectiva de mediano plazo, pues cuenta con un marco fiscal de mediano plazo que es la base para la elaboración del presupuesto anual. Respecto de la evaluación de la calidad del gasto, existe un sistema de indicadores de desempeño. Sin embargo, este sistema se encuentra en revisión, pues se considera que la cantidad de indicadores que tiene es excesiva. Asimismo, no existen mecanismos de asignación presupuestaria que incentiven la eficiencia y la eficacia en la gestión de las instituciones.

### PUNTAJE DE MÉXICO EN CADA UNO DE LOS PILARES DE LA GPRD Y COMPARACIÓN CON EL PROMEDIO REGIONAL.

Pilar	Puntaje de México	Promedio regional
1. Planificación para resultados	3.4	2.3
2. Presupuesto por resultados	2.5	1.4
3. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	4.0	2.5
4. Gestión de programas y proyectos	2.7	1.9
5. Monitoreo y evaluación	3.3	1.6
<b>Índice GpRD</b>	<b>3.2</b>	<b>1.9</b>

### Desarrollo de los pilares de la GpRD en México y en America Latina y el Caribe



Finalmente, el principal reto de México para fortalecer sus capacidades de la GpRD es coordinar y articular los sistemas de planificación, presupuesto, y monitoreo y evaluación. Si bien estos pilares muestran un grado avanzado de madurez, todavía no funcionan de manera sincronizada para mejorar la gestión orientada a resultados. Por otro lado, en la gestión sectorial también se requiere impulsar reformas

y mecanismos que posibiliten que los ministerios mejoren su capacidad de producir resultados mediante una gerencia eficaz de los programas, los proyectos y los servicios públicos. Varios de estos programas se ejecutan con la coordinación de los gobiernos subnacionales (estados), por lo cual es importante fortalecer la capacidad institucional de dichas entidades.

