

Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2006

SAGARPA



SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PECUA Y ALIMENTACIÓN



Lineamientos metodológicos
para la evaluación de la
gestión de programas
públicos derivados de la
Sistematización de la
Experiencia de Evaluación
de Alianza para el Campo

MÉXICO



Diciembre de 2007

Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2006

Lineamientos metodológicos
para la evaluación de la
gestión de programas
públicos derivados de la
Sistematización de la
Experiencia de Evaluación
de Alianza para el Campo



Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

Ing. Fernando Garza Martínez
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Lic. Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Salomón Salcedo Baca

Oficial Técnico

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

Estudio elaborado por:

Consultores Nacionales

Claudia Mir Cervantes

Raúl Coronilla Cruz

Tabla de Contenido

| | |
|--|----|
| Presentación..... | 1 |
| Antecedentes y principales hallazgos de la sistematización de la experiencia en evaluación de la gestión | 5 |
| Capítulo 1 Definición de los objetivos y alcance de la evaluación de la gestión | 11 |
| 1.1 Definición de objetivos | 11 |
| 1.1.1 <i>Objetivos generales</i> | 11 |
| 1.1.2 <i>Objetivos específicos</i> | 11 |
| 1.2 Enfoque de la evaluación..... | 13 |
| 1.3 Marco teórico | 14 |
| 1.4 Alcance de la evaluación de la gestión | 14 |
| Capítulo 2 Definición de los temas de análisis de la evaluación de la gestión..... | 17 |
| 2.1 Análisis individual de procesos y su articulación | 19 |
| 2.1.1 <i>Diseño</i> | 19 |
| 2.1.2 <i>Planeación</i> | 21 |
| 2.1.3 <i>Organización</i> | 23 |
| 2.1.4 <i>Operación</i> | 25 |
| 2.1.5 <i>Seguimiento, información y evaluación</i> | 27 |
| 2.2 Análisis transversal de temas de gestión | 28 |
| 2.2.1 <i>El programa y la política sectorial</i> | 30 |
| 2.2.2 <i>Arreglo institucional y organización</i> | 30 |
| 2.2.3 <i>Asignación de recursos</i> | 31 |
| 2.2.4 <i>Aspectos relevantes de la operación</i> | 32 |
| Capítulo 3 Aspectos metodológicos de la evaluación de la gestión..... | 33 |
| 3.1 Análisis documental | 33 |
| 3.2 Encuestas | 34 |
| 3.2.1 <i>Encuestas a beneficiarios</i> | 34 |
| 3.2.2 <i>Encuestas a funcionarios y otros actores</i> | 35 |
| 3.3 Cédula de información | 35 |
| 3.4 Guías para entrevistas abiertas | 36 |
| 3.5 Aspectos generales a considerar en la evaluación de la gestión..... | 36 |
| 3.5.1 <i>Características de las recomendaciones</i> | 36 |
| 3.5.2 <i>Evaluación, seguimiento y control</i> | 37 |
| 3.5.3 <i>Pasos a seguir para evaluar la gestión</i> | 37 |
| Capítulo 4 Reflexiones finales..... | 41 |
| Bibliografía..... | 43 |

Índice de Cuadros

| | |
|--|----|
| Cuadro 1 Evaluación de la gestión por procesos y por temas transversales | 18 |
| Cuadro 2 Análisis de la asignación de recursos de un programa público | 29 |
| Cuadro 3 Pasos para evaluar la gestión | 38 |

Siglas

| | |
|---------|--|
| APC | Programa Alianza para el Campo |
| CTEE | Comité Técnico Estatal de Evaluación |
| EEE | Entidad evaluadora estatal |
| FAO | Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| SAGAR | Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México |
| UA-FAO | Unidad de Apoyo de FAO para el Proyecto “Evaluación Alianza para el Campo” |

Presentación

La forma en que se implementan los programas públicos, es decir, su gestión, es un factor que determina en gran medida los resultados e impactos finales de las políticas públicas. Más allá de la calidad y pertinencia del diseño y objetivos planteados para cada programa, son las acciones de los operadores y tomadores de decisiones en los distintos niveles de gobierno lo que define la orientación final de los recursos y con ello el impacto de la acción pública. Por lo anterior, el Proyecto FAO-SAGARPA “Evaluación de Alianza para el Campo” ha considerado que la evaluación de la gestión de la Alianza para el Campo constituye un ámbito central del análisis. Adicionalmente, a fin de promover procesos de cambio en materia de gestión, a partir de los resultados de las evaluaciones y análisis específicos a nivel estatal, se han desarrollado actividades de Acompañamiento a la Gestión Estatal de Alianza.

Año con año se ha avanzado en el diseño de la metodología de evaluación de la gestión y se ha consolidado como un eje central, tanto en las evaluaciones estatales como en las nacionales. En el presente documento se realiza una propuesta metodológica para abordar el diseño e implementación de procesos de evaluación de la gestión, a partir de la experiencia del Proyecto.

Antecedentes del Proyecto “Evaluación de Alianza para el Campo”

El gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México (entonces SAGAR, hoy SAGARPA) ha establecido desde 1998, acuerdos de cooperación técnica con la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) con el objeto de modernizar su gestión pública mediante la implementación de sistemas de evaluación. Dichos acuerdos se centran en brindar asistencia técnica para desarrollar metodologías, evaluar programas y llevar a cabo capacitación en materia de evaluación de los programas de la Alianza para el Campo¹. FAO ha constituido, para tal efecto, una unidad de apoyo responsable de la ejecución del plan de trabajo acordado anualmente.

¹ La Alianza para el Campo surgió en 1996 como un conjunto de programas y acciones que engloba las grandes líneas de la estrategia federal de desarrollo del sector agropecuario mexicano. Actualmente, continúa siendo un instrumento central de la política sectorial y el principal programa de fomento a la producción agropecuaria y el estímulo a la economía rural. Desde su diseño inicial Alianza se caracteriza por: 1) ser un programa descentralizado con corresponsabilidad en la ejecución entre Gobierno Federal a través de SAGARPA y sus delegaciones en los estados, gobiernos estatales y recientemente los municipios, 2) ser un programa que opera a la demanda explícita de los productores para acceder a los beneficios, con lo que busca poner la racionalidad económica del productor en el centro de las decisiones de inversión y 3) ser un programa de subsidios a fondo perdido para la capitalización rural que requiere de la inversión conjunta en cada proyecto de tres fuentes: Gobierno Federal, Gobierno Estatal y beneficiarios. En 10 años de operación, los recursos federales, estatales y de los productores invertidos en Alianza ascienden a cerca de 111 mil millones de pesos de 2005.

Entre sus principales actividades, FAO ha realizado durante nueve ejercicios, la evaluación nacional de los programas y de la gestión de la Alianza para el Campo, ha desarrollado y transferido la metodología para la evaluación estatal, ha brindado servicios de Acompañamiento a la Gestión a nivel estatal y ha realizado un conjunto de estudios y análisis de la política sectorial. La realización de dichas actividades ha constituido un proceso constante de aprendizaje para los distintos actores involucrados: funcionarios nacionales y estatales, evaluadores y la propia FAO.

Sistematización de la experiencia del Proyecto “Evaluación de Alianza para el Campo”

A fin de contribuir al diseño e implementación de procesos de evaluación de programas dentro y fuera de México, en el marco de los acuerdos anuales entre FAO y SAGARPA desde el año 2006 se lleva a cabo un proceso de Sistematización de la Experiencia del Proyecto. En este contexto, durante la evaluación de Alianza 2005, realizada en 2006, se inició el proceso con la elaboración del documento “Sistematización de la Experiencia del Proyecto Evaluación Alianza para el Campo”, en el cual se documenta la historia y se presentan las principales lecciones que deja la experiencia acumulada del Proyecto hasta el año 2006. El documento constituye por un lado, una memoria institucional para FAO y SAGARPA y por otro, un conjunto de lecciones aprendidas que se ponen a disposición de otras instituciones dentro y fuera de México para contribuir al diseño e implementación de procesos de evaluación. Se trata de un informe que analiza de manera global las distintas actividades desarrolladas en el marco del Proyecto².

En el acuerdo de cooperación técnica correspondiente a 2007, en que se evalúa el ejercicio 2006, se ha planteado avanzar en la sistematización mediante el desarrollo de documentos sobre líneas de trabajo específicas realizadas a lo largo de la vida del Proyecto. En ese marco se ha elaborado el presente informe sobre lineamientos metodológicos para la evaluación de la gestión. Se toman como punto de partida los hallazgos en materia de evaluación y acompañamiento de la gestión plasmados en el documento de Sistematización del Proyecto elaborado en 2006, al cual sugerimos referirse para conocer a mayor profundidad las actividades desarrolladas y aprendizajes. En estos lineamientos se propone un modelo general para abordar la tarea de diseño y puesta en marcha de procesos de evaluación de la gestión de programas públicos. Se busca con ello generar información con utilidad práctica para distintos usuarios potenciales: hacedores y operadores de políticas públicas, instituciones de asistencia técnica y/o financiera responsables de la conducción y realización de procesos de evaluación, instancias responsables de la puesta en marcha de programas de evaluación de programas e investigadores en la materia.

Fuentes de información

La información empleada para la elaboración del presente documento ha sido recabada en reuniones de trabajo y talleres con diversos agentes externos y con consultores nacionales de la FAO. Asimismo se han analizado diversas referencias documentales.

² FAO, Sistematización de la Experiencia del Proyecto “Evaluación de Alianza para el Campo”, noviembre de 2006, México.

Trabajo con agentes externos

- Para la elaboración de los capítulos de Evaluación de la Gestión y Acompañamiento a la Gestión del documento de Sistematización 2006, se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios de SAGARPA, Entidades Evaluadoras Estatales (EEE) y Coordinadores de los Comités Técnicos Estatales de Evaluación (CTEE). Parte de la información contenida en ese documento ha sido recuperada en el presente informe.

Trabajo con equipo interno

- A lo largo de 2006 y 2007 se llevaron a cabo reuniones de trabajo con consultores involucrados en el desarrollo metodológico y realización de evaluaciones de la gestión. Asimismo se llevaron a cabo sesiones de retroalimentación con los directivos del Proyecto y los responsables del Componente de Acompañamiento a la Gestión.

Análisis documental

- Las principales fuentes analizadas fueron: anexos de los acuerdos de cooperación técnica mediante los cuales se formalizan y acuerdan anualmente los servicios que brindará FAO, guías metodológicas de evaluación, instrumentos para la obtención de información para la evaluación de la gestión e informes nacionales y estatales de evaluación. Adicionalmente, se estudiaron documentos e informes elaborados en el marco de los distintos procesos de Acompañamiento en diversos estados del país y el documento de Sistematización elaborado en 2006.

Contenido del Documento

El presente informe de sistematización está compuesto por cuatro capítulos. Como entrada a los capítulos del documento se presentan, a modo de antecedente y de manera sintética, los principales hallazgos en materia de evaluación de la gestión documentados en el informe de Sistematización 2006. El Capítulo 1 se destina a la definición de los objetivos y alcance de la evaluación de la gestión. En el Capítulo 2 se aborda el proceso de definición de temas de análisis. El Capítulo 3 se destina al estudio de las alternativas metodológicas para la colecta de información y, finalmente, en el Capítulo 4 se tratan aspectos generales a considerar en la evaluación de la gestión.

Antecedentes y principales hallazgos de la sistematización de la experiencia en evaluación de la gestión

El objetivo del presente documento es ofrecer un conjunto de líneas metodológicas para el diseño de evaluaciones de la gestión de programas públicos que permitan orientar y facilitar el trabajo de los distintos actores involucrados en este tipo de proyectos. La propuesta que a continuación se expresa se basa en la experiencia adquirida por el Proyecto que se expone en el documento “Sistematización de la Experiencia del Proyecto FAO-SAGARPA “Evaluación de Alianza para el Campo” elaborado durante 2006. De esta manera, no pretende ser una visión exhaustiva sobre las alternativas metodológicas posibles para realizar este tipo de evaluaciones ni intenta remplazar las propuestas que sobre este respecto puedan ser elaboradas por otros actores relacionados.

Para los fines de este informe se considera que el concepto de gestión incluye al conjunto de actividades productivas desarrolladas con el fin de generar rendimientos de los factores que intervienen en un determinado proceso. Más específicamente, bajo el rubro de gestión pública se agrupan las acciones enmarcadas por las políticas gubernamentales mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas. Así, al hablar de evaluación de la gestión incluimos el conjunto de actividades o procesos que abarcan tanto el diseño, como la planeación, operación, seguimiento, rendición de cuentas y evaluación de la acción pública. Con respecto al Acompañamiento a la Gestión, el término se refiere a las actividades desarrolladas por el Proyecto a solicitud de gobiernos estatales con el fin de retroalimentar y colaborar con los tomadores de decisiones de ese nivel de gobierno en temas relativos a la gestión de Alianza para el Campo.

A fin de facilitar la comprensión de la propuesta metodológica al lector, en este capítulo se presentan a modo de antecedente y de manera sintética, los principales hallazgos y lecciones aprendidas a partir de la experiencia del Proyecto en materia de Evaluación y Acompañamiento de la Gestión expresados en el documento de Sistematización 2006 antes mencionado. A aquellos interesados en conocer a detalle la evolución y principales actividades desarrolladas por el Proyecto en estos temas, se les sugiere consultar el citado documento.³

Principales resultados de la sistematización de evaluación de la gestión

A partir del análisis realizado en la Sistematización 2006 se encuentra que la Evaluación de la Gestión y el Acompañamiento han sido líneas de trabajo que han permitido conocer a fondo los procesos relevantes de Alianza, detectar sus principales problemas y emitir recomendaciones con un enfoque práctico para resolverlos. Adicionalmente, mediante el Acompañamiento a la Gestión ha sido posible ofrecer herramientas de gestión y asesoría técnica a las autoridades en los estados para el ajuste de estructuras y procesos.

³ FAO, Sistematización de la experiencia del proyecto “Evaluación de Alianza para el Campo”, noviembre de 2006, México.

Además de lo anterior, han permitido conocer la dinámica de funcionamiento de las estructuras gubernamentales. Se encuentra que en la mayoría de las ocasiones, éstas no se desempeñan estrictamente de acuerdo con lo establecido en Reglas de Operación, Manuales y otras previsiones normativas. Con esto, el equipo de evaluación nacional ha contado con un conocimiento más exacto de la mecánica y características de la puesta en marcha del programa en los diferentes estados. Esto, a su vez, ha contribuido a la emisión de recomendaciones *ad hoc* y cada vez más precisas para cada uno de los operadores del programa.

En lo que respecta a las evaluaciones estatales se observa que la aplicación de la metodología de evaluación de la gestión no ha arrojado, en promedio, los resultados esperados, por lo que la calidad y precisión de las recomendaciones no son de un nivel suficiente. En opinión del Proyecto esto se debe principalmente a que el perfil y las capacidades de los evaluadores estatales no son los adecuados para desarrollar estos trabajos.⁴

De manera general se encuentra que el impacto y los resultados de un programa de gobierno dependen en gran medida de la capacidad de gestión que tengan los grupos y estructuras organizacionales responsables de su ejecución. En este marco, una gestión eficiente y eficaz aseguraría la aplicación oportuna y adecuada de los recursos públicos y la presencia de procesos operativos alineados con el diseño estratégico, lo que permitiría cumplir con las tareas básicas necesarias para la obtención de los impactos deseados. En este sentido, un importante valor agregado del Acompañamiento a la Gestión al conocimiento del programa, ha sido la comprensión de la forma en que variables de corte político y organizacional inciden en la toma de decisiones. Así, ha sido posible ampliar el número y naturaleza de las variables de análisis que explican el comportamiento de los tomadores de decisiones y por tanto el desempeño de los programas.

Lo anterior muestra que es pertinente incluir la evaluación de la gestión como una herramienta indispensable para obtener datos e información relevante sobre el conjunto de procesos y actividades que se llevan a cabo con el fin de poner en marcha los programas y obtener los resultados previstos. Así, este ámbito de evaluación tiene una gran utilidad para aprender de los procesos mismos y estar en posibilidad de generar propuestas de solución a los principales problemas con un mayor conocimiento de las dinámicas y factores que los rigen. Para abordar esta tarea de manera eficaz es necesario que los evaluadores cuenten con una formación o al menos conocimientos generales en materia de análisis de políticas y economía.

Lecciones aprendidas en materia de evaluación de la gestión

En esta sección se presentan las principales lecciones que deja la experiencia de evaluación de la gestión del Proyecto. Se toman como punto de partida y actualizan los hallazgos de la Sistematización 2006 tanto en materia de Evaluación de la Gestión como de Acompañamiento en los estados.

⁴ Ver FAO, Sistematización de la Experiencia en Desarrollo de Capacidades para la Evaluación del Proyecto FAO-SAGARPA “Evaluación de Alianza para el Campo”, noviembre de 2007. México.

1) La implementación de los programas es al menos tan importante como su diseño. Cuando hay deficiencias en la implementación, los programas pueden reportar bajos niveles de impacto a pesar de contar con un buen diseño. En ese sentido, para encontrar las causas de un bajo desempeño, es necesario incluir la evaluación de la gestión como parte de un proceso de evaluación externa. Debe recordarse que los impactos de un excelente programa se reducen si hay dificultades operativas, mientras que un programa medianamente bien diseñado puede mostrar buenos resultados si la gestión es eficaz y eficiente.

2) Existen metodologías y experiencias en materia de evaluación de la gestión que se actualizan constantemente. Por ello, es importante prever la investigación en la materia a fin de diseñar procesos que se apoyen en las mejores prácticas y conocimientos más recientes. En el caso de proyectos conducidos por organismos de cooperación técnica es necesario establecer mecanismos bidireccionales de retroalimentación sistemática.

3) La relevancia de los aportes de la evaluación de la gestión tiende a ser subestimada con respecto a los indicadores de desempeño de los programas que se derivan de la evaluación de impactos. Esto se debe a que los impactos son las medidas con las que se promueven las acciones realizadas, ante órganos fiscalizadores e incluso ante la población en general. Por su parte los resultados del análisis de la gestión tienen utilidad sobre todo al interior de las áreas responsables y constituyen el principal insumo para la instrumentación de acciones de mejora.

4) Es importante separar las acciones de seguimiento y contraloría de los procesos de evaluación. Cuando las recomendaciones derivadas de la evaluación son asumidas como compromisos bajo una lógica de auditoría, pierden su valor como insumo para retroalimentar a los tomadores de decisiones. Sin embargo, es importante considerar que tanto las observaciones de las auditorías como los indicadores y parámetros de los sistemas de seguimiento a la gestión, constituyen insumos importantes para la evaluación de la gestión.

5) Las áreas responsables de la ejecución de los programas se enfrentan a incentivos, estructuras y condiciones distintos para desarrollar sus actividades. Por ello, no debe inferirse un resultado general a partir del análisis de un subconjunto de áreas. Por ejemplo en el caso de programas descentralizados es necesario evaluar a los distintos niveles de gobierno e instancias con enfoques, instrumentos y metodologías específicas.

6) Es necesario determinar los grados de libertad del análisis *a priori*. Es decir, se debe definir en el diseño de las evaluaciones si: a) se estudiarán los procesos en el marco de la norma establecida, recomendando acciones de mejora viables dentro de dicho marco, o bien, b) se analizarán los procesos y el propio diseño de los programas, recomendando modificaciones a su diseño y a la normatividad que los rige. En ambos casos la evaluación debe incluir el análisis de la congruencia entre los objetivos del programa y los instrumentos y recursos con que cuenta para lograrlos.

7) La evaluación de la gestión debe ser parte integral de un proceso amplio de evaluación que considere el contexto institucional y sectorial y la medición de impactos del programa. El análisis derivado de la evaluación de la gestión debe tomar en cuenta los aspectos del contexto en que se desarrolla el programa y los objetivos que

persigue. Evaluar la gestión de manera desvinculada de estos aspectos limita el impacto de las recomendaciones.

8) Existen áreas de oportunidad en el diseño de procesos de evaluación de la gestión que incluyen varias etapas. El conocimiento de la gestión de los programas es un proceso acumulativo. Por ello, en una primera etapa es necesario mapear el conjunto de procesos de los programas a fin de hacer un diagnóstico, para posteriormente estar en posibilidad de focalizar el análisis hacia aquellos procesos que inciden de manera significativa en los impactos del programa y cuya modificación es viable.

9) La periodicidad para la evaluación de la gestión debe definirse en función de los ritmos en que se generan cambios en la ejecución de los programas. Si bien en ocasiones la frecuencia de la evaluación responde a una normatividad, es deseable establecer un plan de evaluación de mediano y largo plazo y ajustarlo en función de los hallazgos de cada ejercicio de evaluación. La manera en que se aplican las recomendaciones en materia de gestión podría incidir en los calendarios de evaluación óptimos.

10) El desarrollo de instrumentos metodológicos para la evaluación de la gestión con la participación de equipos multidisciplinarios permite generar sinergias y obtener mejores resultados. La construcción colectiva de la metodología incrementa el aprovechamiento de la información y permite lograr una mayor congruencia interna. La evaluación de la gestión es útil en la medida en que se extiende a un análisis de políticas públicas, por lo que es necesario que la metodología y los evaluadores tengan formación en la materia. Lo anterior se traduce en una mayor calidad de la información y favorece la profundidad del análisis.

11) La observación directa de la gestión permite que los evaluadores obtengan elementos para formarse un criterio y una mayor sensibilidad sobre las condiciones y dinámicas que determinan los resultados de los programas y procesos. Por ello, la observación directa por parte de los evaluadores y las entrevistas abiertas con los operadores y beneficiarios, constituyen las fuentes más importantes de información para la evaluación de la gestión, aunque es importante complementarlas con el análisis documental y encuestas. Para hacer recomendaciones viables, es necesario conocer la estructura de incentivos e inercias de los distintos agentes, ya que éstos, y no los objetivos formales de la política, son los que determinan los resultados de los programas. Así, el trabajo de campo permite reforzar la evaluación de la gestión.

12) Siempre que sea posible se debe cuantificar y generar indicadores sobre la gestión. Es importante generar mecanismos para medir y monitorear la evolución de la gestión. Deben crearse los instrumentos que permitan establecer el vínculo entre los impactos del programa y su gestión. La metodología de evaluación de la gestión debe dar especial énfasis a la medición de la eficiencia y eficacia del programa evaluado.

13) La oportunidad en la entrega de los hallazgos de las evaluaciones es un factor determinante de su utilidad. La evaluación de la gestión tiene un mayor valor cuando se estudian los procesos en curso y se entregan alternativas de solución a los tomadores de decisiones de manera oportuna. Por ello, debe considerarse en el diseño de las evaluaciones, el desarrollo de informes parciales en distintos momentos de la operación de los programas.

14) La evaluación de la gestión debe incluirse dentro de los procesos de toma de decisiones. Como tal debe retroalimentar de manera clara y oportuna a los tomadores de decisiones para definir la continuidad, modificación o conclusión de los programas evaluados. El uso de las evaluaciones dentro de las instancias responsables de los programas debe ser un tema de análisis dentro de la evaluación de la gestión.

15) Por sí mismas las evaluaciones de la gestión no generan cambios. Es necesario que se desarrollen acciones para que las evaluaciones se incorporen en los procesos de toma de decisiones e incluso para desarrollar capacidades y una cultura de evaluación dentro de las instituciones.⁵ La evaluación de la gestión contribuye a detectar las áreas de oportunidad en la implementación de los programas que pueden incidir en los impactos y desempeño de los mismos. Así, resulta un complemento indispensable de la medición de impactos, ya que ofrece alternativas concretas para modificar aspectos críticos de la operación que son determinantes importantes de los resultados observados. La utilidad de este ámbito de evaluación se correlaciona directamente con la posibilidad de implementar las acciones de mejora sugeridas en las recomendaciones.

16) Tras haber detectado los principales problemas de gestión, para lograr cambios relevantes en la operación, es necesario proponer acciones de mejora concretas y proveer asesoría, acompañamiento y una estrategia de implementación. La realización de cambios en la gestión de un Programa implica romper inercias operativas y modificar las relaciones de poder entre los distintos agentes involucrados, tanto por el lado de los operadores del programa como por el de sus beneficiarios, lo que frecuentemente implica un costo político alto. Por ello, es imprescindible que las autoridades de alto nivel jerárquico sean quienes soliciten y apoyen los cambios. En ese sentido constituye un reto demostrar a los tomadores de decisiones que los beneficios de lograr una operación más eficiente y más eficaz, son en el mediano plazo, mayores a los costos que se perciben en el corto plazo.

A partir de las lecciones antes expuestas, en el resto del documento se presentan un conjunto de lineamientos metodológicos para el diseño y puesta en marcha de procesos de evaluación de la gestión.

⁵ Ver Proyecto FAO-SAGARPA, "Sistematización de la experiencia en Desarrollo de Capacidades para la Evaluación del Proyecto "Evaluación de Alianza para el Campo", México, 2007.

Capítulo 1

Definición de los objetivos y alcance de la evaluación de la gestión

En la fase de diseño de un proceso de evaluación de la gestión es necesario definir claramente los objetivos, enfoque, marco teórico y alcance de la misma. Lo anterior con el fin de establecer el punto de llegada de las distintas tareas que se desarrollarán y poder monitorear su efectividad. La información que se presenta a continuación tiene por objeto orientar a diseñadores de evaluaciones a partir de la experiencia del Proyecto.

1.1 Definición de objetivos

1.1.1 Objetivos generales

En términos generales, la evaluación de la gestión se centra en el análisis de la forma y medida en que la implementación de un programa incide o impacta en el cumplimiento de sus objetivos. Dicho análisis tiene por objeto conocer a fondo la manera en que se ejecutan los procesos a fin de estar en posibilidad de emitir recomendaciones orientadas a incrementar la eficiencia de la operación y eficacia de los procesos y programas.

Es importante que en la definición del objetivo general de cualquier proceso de evaluación de la gestión se tome en cuenta que el fin último de éste tipo de evaluación es encontrar cursos de acción que permitan incrementar los impactos del programa y lograr que contribuya de manera efectiva a la solución del problema para el cual fue diseñado⁶. En ese sentido, la evaluación es una herramienta estratégica para adquirir y construir conocimiento, para retroalimentar la toma de decisiones y fomentar el aprendizaje institucional.

1.1.2 Objetivos específicos

Existen diversos objetivos específicos que pueden perseguirse de manera exclusiva o complementaria mediante la evaluación de la gestión. Entre ellos resaltan:

1. **Mapear procesos.** La evaluación puede tener una función de diagnóstico y permitir conocer el arreglo institucional y la manera en que se operan realmente los distintos procesos, los mecanismos de interacción entre instancias y/o conocer los recursos físicos y materiales disponibles para cada actividad, entre otros aspectos. Así, es posible detectar áreas de oportunidad para mejorar la gestión del programa dentro del conjunto de actividades que se realizan.

⁶ Como se verá más adelante, en el alcance de la evaluación es necesario definir si el análisis se circunscribe a la normatividad vigente o si se abre para cuestionar esta última.

Por ejemplo, en una primera etapa de un proceso de evaluación, puede plantearse el objetivo de conocer de manera global la gestión de un programa. Del análisis de dicha información puede hacerse un contraste entre lo que se hace *de facto* y lo previsto en la norma, así como detectar los principales cuellos de botella o áreas de oportunidad en el diseño y la operación⁷.

2. Una vez que se han detectado procesos o aspectos críticos de la gestión, puede establecerse como objetivo el **análisis a profundidad de los mecanismos causales** que los explican. Con ello, pueden emitirse recomendaciones que permitan modificar los incentivos que a nivel de la gestión, considerada como sistema, determinan o llevan inevitablemente a un resultado no deseado.

Por ejemplo, la falta de focalización de los recursos que ofrece el programa puede deberse tanto a la inexistencia de un buen diagnóstico que permita delimitar de manera precisa la población objetivo, como a la falta de personal o de capacidades para llevar a cabo un análisis de solicitudes de acceso a un programa que permita dar prioridad bajo determinados criterios o incluso la atención a criterios establecidos a nivel estratégico que privilegian la cobertura. Establecer la causalidad del fenómeno “falta de focalización” permite emitir recomendaciones precisas y dirigidas a corregir de raíz el problema y no únicamente a paliar un síntoma.

3. El estudio de la **implementación de aspectos clave del diseño** del Programa puede constituir un objetivo específico de la evaluación de la gestión.

Entre dichos aspectos puede considerarse, por ejemplo el estudio de la población efectivamente atendida por el programa versus la población objetivo definida, la efectividad de los mecanismos de acceso al programa, la efectividad de la participación ciudadana en la operación o toma de decisiones si ésta ha sido prevista y considerada como factor clave para el éxito de un programa, entre otros.

4. La evaluación de la gestión puede no limitarse a la emisión de recomendaciones, sino que puede plantearse como objetivo **analizar y valorar diferentes alternativas de solución** y presentar lineamientos generales para su implementación en contextos específicos.

Dentro de los objetivos de la evaluación puede incluirse un componente de acompañamiento en la implementación de acciones de mejora. En ese caso debe considerarse que se estudiarán a profundidad distintas alternativas para la implementación de recomendaciones y que dicho estudio constituye uno de los objetivos de evaluación.

Es importante considerar la posibilidad de diseñar procesos de evaluación que permitan establecer objetivos, tanto generales como específicos a ser cumplidos en distintas etapas. Así, es necesario desarrollar planes de evaluación a mediano o incluso largo plazo, que prevean generar estudios complementarios a lo largo de un periodo determinado, que en conjunto cumplan con los objetivos y metas planteados.

⁷ Es posible iniciar la evaluación a partir del estudio de temas transversales y no de procesos específicos, sin embargo, esta opción facilita el diagnóstico de los problemas operativos principalmente. Ambas opciones se analizan más adelante.

Ante diversos escenarios y niveles de cultura de evaluación es posible encontrar que el objetivo de los operadores al definir un proceso de evaluación sea simplemente cumplir con la normatividad aplicable en la materia. En estos escenarios es importante llevar a cabo acciones para fomentar una mayor comprensión de los beneficios de evaluar y el impacto potencial en la mejora del desempeño.

1.2 Enfoque de la evaluación

Las evaluaciones son de utilidad y logran sus objetivos en la medida en que se constituyen en insumos para la toma de decisiones de los distintos agentes involucrados en la gestión de los programas. Para lograr lo anterior, es necesario que en el diseño de la evaluación se considere:

1. Un enfoque de **utilidad práctica**, es decir que aterrice en recomendaciones y propuestas concretas, relevantes y viables de implantar en un contexto específico. Es importante que se tomen en cuenta las restricciones institucionales o normativas en la emisión de recomendaciones a fin de garantizar su factibilidad.
2. La **oportunidad** en la entrega de resultados. En la medida de lo posible, es necesario establecer diversos periodos de entrega de acuerdo con los distintos objetivos planteados. Así, al evaluar la gestión de un ejercicio en curso es pertinente presentar hallazgos parciales y recomendaciones viables dentro del marco vigente que permitan atender situaciones lo antes posible. En el caso de evaluaciones *ex post*, es importante prever entregas en fechas compatibles con los procesos de programación y presupuestación, diseño y publicación de reglas de operación de los programas.
3. Un aspecto relevante a prever en el diseño de la evaluación es el carácter o **enfoque participativo** en su realización. Esto es, debe considerar la participación permanente de las instancias operativas y normativas de los programas a evaluar. Dicha participación inicia con la definición conjunta de los temas a ser evaluados y continua a lo largo del proceso con retroalimentación periódica entre evaluadores y tomadores de decisiones. Es muy importante preservar la autonomía de criterio del evaluador a pesar del acercamiento necesario con los operadores para lograr buenas evaluaciones.

Dentro de las actividades a realizar a fin de fomentar la apropiación de la evaluación por parte de los operadores y para obtener información útil o un acercamiento mayor a la gestión del programa, es importante prever la realización de talleres, entrevistas y reuniones de trabajo en distintos momentos del proceso de evaluación.

4. En el diseño de la evaluación es necesario considerar el análisis **cualitativo y cuantitativo**. El análisis cualitativo permitirá comprender el entorno y estudiar los factores que determinan los procesos operativos del programa. Asimismo permite obtener información sobre la calidad y características de la gestión en sus distintas etapas. Por su parte, el análisis cuantitativo permite generar indicadores a través de información recabada mediante encuestas a beneficiarios, funcionarios y otros actores involucrados con el programa. También es posible desarrollar análisis financieros sobre los costos de la gestión del programa o relacionados con la aplicación de los recursos presupuestales. Éstos podrían dar cuenta del desempeño y orientación de la toma de decisiones en procesos importantes.

1.3 Marco teórico

Además del enfoque de la evaluación, es importante establecer el marco teórico dentro del cual se realizará el análisis. Si bien puede ser necesario definir marcos que combinen diversas disciplinas como el análisis de políticas públicas, la economía, el análisis organizacional y otras, es importante explicitar, en la medida de lo posible, el marco de referencia que será empleado.

Es necesario definir los conceptos de acuerdo con el marco teórico que será empleado en el análisis a fin de propiciar una comunicación clara con los diferentes usuarios de la evaluación.

1.4 Alcance de la evaluación de la gestión

Uno de los elementos a considerar en la definición del alcance de la evaluación de la gestión es la necesidad de establecer los grados de libertad para el análisis. Esto es, debe delimitarse desde el diseño de la evaluación si:

1. Se realiza una evaluación que toma como dado el diseño y normatividad que rige al programa y por tanto se evalúa el apego de las acciones efectivamente realizadas con lo establecido en estos elementos; o bien,
2. Se realiza una evaluación en dónde se incluyen como variables de análisis el diseño y normatividad del programa, se evalúa su pertinencia para la atención a los fines previstos y se estudian sus efectos en la eficiencia y eficacia del desarrollo del programa. En este caso, la evaluación puede contener elementos más sólidos de análisis económico, de políticas públicas y análisis organizacional ya que se cuenta con mayores grados de libertad para el análisis.

La naturaleza de las recomendaciones que pueden derivarse de cada uno de los alcances antes descritos difiere de manera importante. En el primer caso, las recomendaciones generadas se orientan únicamente a la mejora de procesos gerenciales a fin de cumplir con la normatividad. Si bien con lo anterior se puede tener un impacto en la eficiencia y eficacia del programa, se deja fuera un conjunto importante de variables que inciden, en última instancia, en el cumplimiento del propósito de los programas.

En el segundo caso, al considerar al diseño y normatividad como variables de estudio, se enriquece el alcance de las evaluaciones de la gestión. Esto se debe a que una evaluación del diseño permite valorar la pertinencia de la estrategia con respecto a la problemática de desarrollo que se presenta y con respecto a otras alternativas de atención, permitiendo cuestionar la propia existencia del programa evaluado. De igual manera, al abrirse espacios para recomendar modificaciones a la normatividad se pueden cambiar de fondo los incentivos formales e informales que *de facto* determinan la ejecución de un programa. Es decir, bajo el esquema antes descrito la evaluación de la gestión constituye un análisis de políticas o programas públicos.

Ambos alcances son válidos, dependiendo de los objetivos que se plantean para la evaluación. El nivel más exhaustivo incluye la emisión de recomendaciones para ambos niveles de análisis. De esa manera, se detectan oportunidades de mejora en el corto plazo, dado un diseño y normatividad, y al mismo tiempo se plantean acciones y rutas

para modificaciones de fondo que por su propia naturaleza se observan a partir del mediano plazo.

Otro aspecto a considerar en la definición del alcance de la evaluación es el **periodo de análisis**. Al respecto es importante destacar que los efectos de las modificaciones del diseño de los programas en la gestión de los mismos pueden no observarse en el corto plazo ya que se requiere de un proceso de implementación y maduración. Esto debe ser un factor determinante tanto de la frecuencia con que se realizan las evaluaciones, como del periodo de análisis que abarcan las mismas. Por ejemplo, en función de distintos objetivos puede definirse el análisis retrospectivo de un periodo amplio o bien el estudio del ejercicio en curso.

Asimismo es necesario definir los **niveles y cobertura** que abarca la evaluación. En el caso de programas nacionales, debe definirse si se evaluará una muestra de gobiernos subnacionales para hacer inferencia a nivel nacional o bien si se recabará información en la totalidad de entidades federativas, municipios, regiones u otras unidades administrativas. De igual manera, en el caso de existir corresponsabilidad en la operación de programas es importante definir si la evaluación tendrá un alcance general o si analizará a detalle el papel y funciones de cada dependencia, nivel de gobierno, instancia ciudadana u otras que participen en el programa.

Es posible establecer evaluaciones multianuales o que se realicen en distintos periodos y que en conjunto se logre un mayor alcance. En estos casos es importante definir un plan integral de evaluación a fin de establecer objetivos y alcances parciales y globales, así como un calendario de realización de las diversas actividades. La utilidad de realizar ejercicios consecutivos de evaluación de la gestión está estrechamente ligada a la forma y velocidad en que se insumen las recomendaciones en la mecánica operativa de los programas.

Capítulo 2

Definición de los temas de análisis de la evaluación de la gestión

Acotar y delimitar de manera precisa los temas de análisis, es una actividad esencial para evitar la dispersión de esfuerzos y la dilución de los impactos de la evaluación. Adicionalmente, una buena definición de temas de estudio contribuye a lograr un nivel de costos que se justifique por los resultados obtenidos.

En la definición de los temas de análisis es importante considerar la motivación inicial que detona el proceso de evaluación y los objetivos que para ésta se han planteado. Las respuestas a la pregunta “¿para qué hacer una evaluación de la gestión?” permiten iniciar el proceso de delimitación de los temas de análisis.

Si se establece como objetivo de la evaluación el cumplimiento de la normatividad, será necesario, por un lado, incluir los temas específicos que de acuerdo con las normas deben contener las evaluaciones y por otro, circunscribir el análisis de la gestión a la normatividad vigente. En caso de haber interés por conocer las áreas de oportunidad para la mejora en los procesos operativos, será necesario incluir temas de análisis que permitan un conocimiento global de la implementación del programa.

De acuerdo con las características de cada programa es necesario establecer el énfasis y profundidad de análisis de cada tema. De esta manera, por ejemplo, en el caso de programas nuevos es necesario profundizar en la evaluación de diseño, mientras que en el caso de programas en ejecución es necesario destacar temas relativos a la organización y operación.

A continuación se presentan dos opciones para la definición y organización de los temas de análisis de la evaluación de la gestión. En primera instancia, y con el objeto de llevar a cabo un estudio de los procesos que conforman la gestión del programa, se propone el estudio individual de los procesos y su articulación. En un segundo punto, se presenta una propuesta de análisis transversal de temas relativos a la gestión, el cual es más consistente con un marco de análisis de económico y de políticas públicas. De manera esquemática, estas dos alternativas de aproximación a la evaluación de la gestión se resumen en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Evaluación de la gestión por procesos y por temas transversales

| Procesos | Temas Transversales | | | |
|---|---|---|--|---|
| | 1. El programa y la política sectorial | 2. Arreglo institucional y organización | 3. Asignación de recursos | 4. Aspectos relevantes de la operación |
| 1. Diseño | Compatibilidad y pertinencia del diseño del programa con la problemática detectada y las necesidades de la política sectorial. Sinergias con otros programas. | Forma en que está prevista en el diseño la distribución de tareas, la coordinación y toma de responsabilidades entre distintas instancias o niveles de gobierno. | Tipos de bienes y servicios que produce el programa. Criterios para asignar recursos a los beneficiarios. Mecanismos para la entrega de los recursos. | Diseño y claridad de procesos operativos y atribuciones de las instancias. Formas de control, supervisión y seguimiento de los procesos. |
| 2. Planeación | Inserción del programa en la política sectorial, peso del presupuesto ante la importancia relativa de los objetivos del programa. Objetivos y metas en el corto, mediano y largo plazo. | Disponibilidad y suficiencia de recursos humanos, materiales y financieros para ejecutar el programa. Existencia de un programa de construcción y mejora institucional. | Definición de población objetivo. Definición de cobertura del programa (en qué localidades, municipios, estados, etc.) se asignan recursos. Presupuesto asignado por actividad, grupo de población, unidad territorial. Puesta en marcha de los criterios de asignación de recursos. | Recursos financieros, materiales y humanos destinados a la operación (análisis por proceso relevante). |
| 3. Organización | | Forma en que en la práctica se realizan los procesos, se asumen funciones y atribuciones. | Arreglo institucional para la ejecución del programa y asignación de recursos a las distintas instancias para la operación y cumplimiento de objetivos. | Pertinencia del arreglo institucional en la ejecución efectiva de los procesos. Interacción entre áreas operativas. Cumplimiento de normatividad. |
| 4. Operación | | | Proceso de asignación y entrega de recursos a las áreas responsables y finalmente a los beneficiarios. | Efectividad de los procesos para cumplir sus propios objetivos y con los del programa. |
| 5. Seguimiento, información y evaluación | | | Conformación de bases de datos de beneficiarios. Acciones de verificación de la entrega de recursos. Información para la evaluación de impactos de los recursos asignados. | Información sobre el desempeño de cada instancia para estar en posibilidad de deslindar responsabilidades. |

2.1 Análisis individual de procesos y su articulación

Es posible realizar un análisis lineal o secuencial estableciendo como temas a cada uno de los principales procesos de un programa, como lo muestra la primera columna del Cuadro 1. Un análisis exhaustivo de cada uno de los procesos es consistente con un objetivo de diagnóstico de la gestión, ya que permite ubicar las fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad en el conjunto de procesos operativos. Asimismo, un estudio en que se determina dar mayor profundidad al análisis de un proceso específico es útil para entender las causas de los problemas que se presentan, lo que permite emitir recomendaciones relevantes y útiles. Este procedimiento sirve también para determinar cómo la deficiencia en un proceso específico impacta el desempeño de los demás.

En términos económicos, el análisis de la gestión bajo un enfoque de procesos debe permitir determinar si cada proceso: 1) se lleva a cabo de manera eficiente, es decir, si se evita el despilfarro de recursos; 2) si se articula correctamente con los demás procesos y; 3) si se lleva a cabo de manera eficaz, es decir, si su realización contribuye al cumplimiento de los objetivos previstos (tanto para cada proceso como para el programa en su conjunto).

2.1.1 Diseño

En el análisis del diseño de políticas o programas públicos es importante identificar los elementos que se derivan de un proceso racional-estratégico y aquellos que responden a una lógica de negociación política con actores sociales involucrados, a fin de establecer distintos ámbitos de análisis. De manera general, el análisis del diseño del programa busca determinar su congruencia con los fines para los que fue diseñado y valorar su consistencia interna. Dentro de los elementos que se considera necesario estudiar con respecto al diseño se encuentran:

- **La correspondencia entre los objetivos del programa y las líneas estratégicas de la política sectorial.** Es decir, ¿El programa atiende a la problemática detectada? ¿El problema está correctamente identificado y atendido, existe un diagnóstico actualizado y pertinente? ¿Es clara la inserción y contribución del programa al impulso de los objetivos de la política sectorial? ¿Es el programa, tal y como está diseñado, la mejor alternativa de política pública para alcanzar los objetivos planteados?
- **La congruencia interna en el diseño del programa.** ¿Existe congruencia entre los distintos objetivos planteados por el programa? ¿Hay consistencia entre los objetivos del programa y los instrumentos con que cuenta para alcanzarlos? ¿Existen los instrumentos necesarios para perseguir cada uno de los objetivos?
- **La eficacia y el diseño del programa.** ¿El tipo de bienes y servicios que brinda el programa permiten lograr los objetivos planteados? ¿Los mecanismos para proveerlos son pertinentes? ¿La población objetivo está claramente delimitada y está correctamente definida?

- **Incentivos para la eficiencia y eficacia.** ¿Están previstos en el diseño los mecanismos de sanción a comportamientos indeseables y de motivación o premio a la eficiencia y eficacia? ¿Son suficientes y efectivos para inducir en las distintas instancias que operan el programa los comportamientos previstos? ¿Existen elementos normativos que sean contradictorios o poco claros que jueguen en contra de la búsqueda del cumplimiento de los objetivos del programa por temor a contravenir la norma?
- **Previsiones para la operación por resultados.** En el diseño del programa: ¿Están previstos los mecanismos para el seguimiento y monitoreo de la operación y del ejercicio de los recursos? ¿Existen bases de datos que permitan llevar a cabo el seguimiento? ¿Están diseñados los distintos reportes y avances y claramente definida la información que es necesario recabar con este fin?

Fuentes de información para la evaluación de Diseño

En caso de existir, es posible emplear documentos de diseño del programa en el cual se destaquen los fines u objetivos generales que persigue, un diagnóstico sobre la problemática que pretende resolver y las principales alternativas de política involucradas en su puesta en marcha. También es posible encontrar declaraciones o exposiciones de motivos en distintos documentos oficiales.

De acuerdo con la metodología empleada para la creación del programa pueden haberse realizado análisis de problemas o involucrados, definición de alternativas para la acción gubernamental y una matriz de marco lógico o instrumento de diseño y seguimiento equivalente, en los que se asienten las principales características del programa, su propósito y otra información relevante sobre el diseño.

Asimismo, el diseño de un programa se expresa en los distintos documentos que norman su operación (por ejemplo reglas o manuales de operación, reglas presupuestarias) y en las definiciones de política sectorial. Por lo anterior, al realizar una evaluación de diseño es importante recurrir a un análisis a profundidad de los distintos documentos que lo contienen.

Algunos resultados esperados de la evaluación de diseño

Como resultado de una evaluación de diseño se espera obtener una visión clara de los principales problemas detectados y recomendaciones para su resolución. Debe incluirse información sobre:

1. La pertinencia en la definición del problema y la justificación de la existencia de un programa. Para esto, es necesario vincular la evaluación de diseño con un análisis del contexto institucional y sectorial en el que se desarrolla el programa.
2. La claridad con que son planteados sus principales objetivos, fines o propósito en función de la problemática que se ha definido. Los aspectos concretos a modificar para que el programa atienda de manera óptima el problema para el cual fue diseñado. En caso de ser necesario, es importante proponer modificaciones a los objetivos y propósitos del programa.

3. Las áreas de oportunidad para mejorar la congruencia interna del programa, a fin de que cuente con las definiciones, instrumentos, mecanismos y recursos necesarios para lograr sus objetivos.

2.1.2 Planeación

La planeación es una etapa del proceso administrativo que permite establecer objetivos, políticas, procedimientos y recursos para llevar a cabo las acciones necesarias para obtener los resultados buscados. El análisis del proceso de planeación de los programas es necesario para determinar la lógica interna en la construcción de las distintas actividades y la claridad con que se definen. Es importante estudiar no solo la existencia y el resultado de la planeación, sino los procesos y modalidades para llevarla a cabo.

En primera instancia es necesario determinar la existencia de procesos de planeación. ¿Se llevan a cabo? ¿Son procesos de planeación estratégica? ¿De qué manera se lleva a cabo el proceso de planeación? ¿Están claramente definidas las áreas involucradas en el proceso? ¿Están integradas por personas con perfiles y atribuciones adecuadas para llevar a cabo un proceso de planeación-programación-presupuestación? ¿Es un proceso participativo?

Asimismo, es importante responder a lo siguiente: ¿Con base en qué criterios se determina la orientación de las acciones a realizar y los recursos/presupuestos a asignar al programa? ¿Estos criterios están claramente definidos y son compartidos por las áreas involucradas? ¿Cómo se definen esos criterios? ¿Se toman en cuenta la escasez de recursos y los costos de oportunidad de sus usos alternativos en la toma de decisiones?

Con respecto al punto de llegada del programa: ¿Están definidas las metas y los objetivos del programa en el mediano y largo plazo? ¿Se han establecido metas claras y un punto de llegada para el programa, es decir, existe una imagen objetivo? ¿Lo anterior se basa en los hallazgos de un diagnóstico? ¿El diagnóstico cuantifica y cualifica la problemática que se pretende contribuir a resolver a través del programa?

En materia de planeación de recursos: ¿Los recursos presupuestales, materiales y humanos destinados al programa son consistentes (suficientes) para cumplir con los objetivos, metas y plazos definidos? ¿Hay congruencia entre los montos de los recursos presupuestados y la prioridad de los objetivos que se pretende impulsar con ellos? ¿Existen recursos destinados a gastos de operación? ¿Son suficientes?

Sobre las definiciones estratégicas: ¿La población objetivo del programa está claramente definida? ¿Existe un padrón de beneficiarios? ¿Existen y están claramente definidos los criterios de elegibilidad para la asignación de los recursos a los beneficiarios del programa? ¿Los criterios de elegibilidad y selección de beneficiarios son consistentes con las características de la población objetivo? ¿Existen criterios para la focalización de los recursos? ¿Existen otros criterios para la asignación de recursos? ¿Los criterios son congruentes y permiten cumplir los objetivos planteados para el programa? ¿Se ha previsto llevar a cabo acciones sinérgicas con otros programas?

Sobre los fundamentos del diseño del programa: ¿Se han realizado estudios e investigaciones que permitan fortalecer la toma de decisiones, la focalización del problema y crear los bienes y servicios óptimos para la atención del problema?

Para la planeación con base en resultados: ¿Se cuenta con sistemas de información que permitan la integración de padrones de beneficiarios y el monitoreo del desempeño de las distintas áreas operativas? ¿Se recaba información para la evaluación y otras acciones orientadas a la operación por resultados? ¿Se prevén acciones de seguimiento y medición de impactos posteriores a la entrega de los bienes y servicios del programa? ¿Se han programado recursos para este fin?

Finalmente, con respecto a los procesos de evaluación: ¿Se prevé la realización de evaluaciones? ¿Existen los mecanismos para incluir los hallazgos de las evaluaciones como insumo para la toma de decisiones sobre la orientación e implementación del programa? ¿La normatividad que rige la operación del programa se modifica en función de los resultados de las evaluaciones? ¿Qué otros insumos de información se utilizan en los procesos de planeación?

Fuentes de información para la evaluación del proceso de planeación

En el caso de la evaluación del proceso de planeación es necesario recurrir a distintas fuentes de información. Suelen existir diversos documentos que presentan los resultados de los procesos de planeación, tales como planes de desarrollo nacional, sectorial u otros que enmarcan el quehacer de un programa. Adicionalmente, la planeación de los programas suele aterrizar en planes de trabajo o documentos equivalentes. Finalmente, en el transcurso de un ejercicio fiscal, pueden emitirse normativas como Reglas de Operación, convenios u otros documentos que formalizan la ejecución (anexos técnicos, convenios de colaboración, entre otros).

Además del análisis de distintos documentos oficiales es importante llevar a cabo entrevistas o un levantamiento de encuestas a funcionarios y otros actores involucrados en los procesos de planeación, a fin de conocer su opinión y experiencia. En materia de planeación es importante establecer lo que ocurre *de facto* y contrastarlo con la normatividad y documentos oficiales.

Algunos resultados esperados de la evaluación del proceso de planeación

Como resultado de una evaluación del proceso de planeación se espera obtener información y recomendaciones relativas a:

- 1) La pertinencia y claridad en la definición de las instancias, mecanismos, atribuciones y calendarios para llevar a cabo los procesos de planeación. Es necesario realizar un análisis con respecto a lo establecido en la normatividad y otros documentos oficiales. Las recomendaciones deberán orientarse a cambios en los documentos antes mencionados.
- 2) La funcionalidad real y la efectividad de las instancias, mecanismos y procesos de planeación. Al comparar lo que sucede en la práctica con lo previsto en el diseño y normatividad del proceso de planeación, es necesario monitorear las actividades que realmente se realizan y su efectividad. Es importante detectar omisiones y duplicidades a fin de emitir recomendaciones orientadas a incrementar la eficiencia y eficacia de la planeación.
- 3) La calidad y pertinencia de los resultados de los procesos de planeación. El análisis de los documentos derivados de los procesos de planeación permitirá valorar su eficacia y emitir recomendaciones para mejorarlos.

2.1.3 Organización

Un tema de análisis es la organización para la ejecución del programa. Si bien este tema se analiza desde otro punto de vista en la evaluación de diseño, es necesario profundizar en el estudio de la conformación real de las instancias operativas y de las funciones que en la práctica se realizan. Asimismo es importante estudiar el flujo de toma de decisiones y la efectividad y claridad de distribución de funciones entre actores que conforman el soporte para la ejecución del programa. Finalmente, es necesario evaluar la pertinencia y suficiencia de recursos financieros, materiales y humanos con respecto a las actividades y tareas que se realizan. Así, se analiza desde un punto de vista organizacional el arreglo institucional empleado para ejecutar los procesos, la interacción entre las distintas áreas, la eficacia y eficiencia de su actuación para cumplir con los objetivos del programa y con lo establecido en la normatividad.

Arreglo institucional

Para el estudio del arreglo institucional de un programa es posible partir del análisis de las estructuras y funciones previstas en la normatividad y contrastarlas con las que realmente participan en la operación. Así, el primer paso consiste en responder a las preguntas ¿Qué instancias están previstas en el diseño del programa para realizar cada una de las tareas que se requieren para su ejecución? ¿Qué características deben presentar? ¿Cómo está prevista su conformación? ¿Cuáles son sus tareas, responsabilidades y atribuciones? En un segundo momento, es necesario contrastar ese “deber ser” con lo que realmente sucede. Es decir obtener información que permita responder a las preguntas: ¿Se han creado las instancias operativas previstas en la normatividad? ¿Existen instancias distintas o adicionales a las previstas en la norma? ¿Cómo están conformadas? ¿Qué funciones realizan? ¿Cuál es el nivel de colaboración o conflicto entre instancias o niveles de gobierno?

Una vez que se ha obtenido la información antes descrita para cada instancia, es necesario estudiar la forma en que las funciones de las distintas áreas responsables se articulan para lograr los objetivos del programa. En caso de que en la gestión del programa participen distintos niveles de gobierno, instancias ciudadanas u otras, es necesario incluir a todas en el análisis. ¿Existen flujogramas claros? ¿Se cumplen? ¿Se detectan duplicidades o lagunas en las funciones que realizan las distintas instancias? ¿Cómo se vincula la participación de distintos niveles de gobierno en la ejecución del programa?

Capacidad de operación

Dentro del análisis de la organización prevista para la ejecución de un programa es importante estudiar la capacidad real de operación de las distintas unidades responsables. Para ello, es necesario valorar la pertinencia y suficiencia de los recursos humanos, financieros y materiales con los que realmente se dispone para la ejecución de las distintas actividades.

Con respecto a los recursos humanos debe evaluarse la correspondencia del perfil con las tareas a realizar y la suficiencia de personal en número. Es importante determinar el tiempo que cada agente realmente destina a las actividades relacionadas con el programa, sin olvidar que en muchos casos los operadores y funcionarios llevan a cabo

otras tareas. Este análisis debe permitir determinar si la plantilla de personal destinada a la operación del programa permite cumplir con los objetivos del mismo. ¿Se llevan a cabo acciones de capacitación? ¿Existen esquemas de incentivos para fomentar el aprendizaje y la eficiencia?

En materia de recursos financieros, el principal punto a estudiar es la existencia de recursos destinados a la operación del programa. ¿El monto es suficiente para cumplir con las funciones y tareas? ¿Se distribuye de manera congruente con las actividades a realizar por las distintas instancias? ¿Se recibe de manera oportuna?

La capacidad de operación está también determinada por los recursos materiales disponibles. Por ello es importante determinar, por ejemplo si ¿El equipo informático y de oficina con que se cuenta es suficiente para realizar las actividades? ¿Tiene las características necesarias para llevar a cabo las tareas de manera eficaz y eficiente? ¿Se cuenta con vehículos? ¿Son necesarios? Los rubros a ser analizados en este tema deben ser específicos a las necesidades del programa evaluado.

Es importante recordar que bajo un enfoque de mejora continua, la capacidad organizacional no solamente incluye la realización de actividades de administración sino también de generación y difusión de tecnologías, de administración de sistemas de información, de coordinación de instancias diversas, de capacitación constante, de comunicación y formación de acuerdos y de divulgación y difusión de información. Es decir, las estructuras deben prever entre sus tareas la promoción del cambio y el desarrollo institucional, por lo que es importante evaluar la medida en que realmente existe la capacidad e incentivos para llevarlas a cabo.

Fuentes de información para la evaluación de la organización

En el caso de la evaluación de la organización es necesario recurrir a fuentes documentales en las que se formalizan las funciones de las distintas instancias o unidades responsables que participan en la ejecución del programa y los mecanismos de interacción entre ellas. Ejemplo de los documentos en que puede encontrarse información relevante son Reglas y Manuales de Operación, Manuales de Procedimientos, Estructura Orgánica, entre otros. Con respecto a la disponibilidad de recursos se sugiere estudiar documentos de asignación presupuestal y otros en que se precise la distribución de recursos materiales y físicos.

Dado que la operatividad de la organización depende de las actividades que realmente se realizan y los recursos disponibles, es necesario recurrir a entrevistas con el personal de distintas instancias. Por ese medio, debe obtenerse información sobre los recursos realmente disponibles y las tareas que efectivamente son encomendadas a cada área. Es importante entrevistar a personal de distintos niveles de la estructura organizacional a fin de contar con el punto de vista de los diversos actores involucrados.

Algunos resultados esperados de la evaluación de la organización

Derivado de la evaluación de la organización para la gestión de un programa se pueden esperar recomendaciones orientadas a modificar el diseño y normatividad del programa o bien a cambios en los procesos operativos con el fin de:

- 1) Mejorar la coherencia interna y la articulación del quehacer de las distintas áreas o niveles de gobierno involucrados en la implementación y operación, a fin de incrementar la eficiencia operativa, reducir el conflicto y lograr incentivos al cumplimiento de los objetivos del programa.
- 2) Modificar la conformación de la plantilla de personal tanto en número como en términos del perfil de puesto a fin de contar con las capacidades que permitan realizar de manera efectiva las tareas encomendadas.
- 3) Establecer las necesidades de recursos materiales y financieros necesarios para llevar a cabo las actividades previstas para cada área.

2.1.4 Operación

Dentro de la evaluación de la operación se incluye el análisis de la forma en que se ponen en práctica los principales procesos que permiten la provisión de los bienes y servicios del programa. Para cada caso es necesario determinar los procesos más relevantes, sin embargo a continuación se presenta un listado de aquellos que se consideran comunes a todo programa público y cuya relevancia en la asignación final de los recursos es elevada.

Difusión

Todo programa requiere de un proceso de difusión a fin de favorecer una asignación eficiente y transparente de los recursos públicos. En este sentido, es importante valorar lo siguiente: ¿Se lleva a cabo un proceso de difusión del programa? ¿Es oportuno? ¿La cobertura es adecuada? ¿Los medios empleados son pertinentes dadas las características de la población objetivo? ¿Se incluye información sobre la oferta del programa y los mecanismos de acceso a los beneficios del programa? ¿Sobre los derechos y obligaciones de los usuarios o beneficiarios? ¿La difusión realizada cumple con lo establecido en la normatividad? ¿Cuál es el impacto de la difusión? ¿Permite incrementar la equidad en el acceso al programa?

Atención a la demanda

Ya sea que el programa opere mediante la atención a solicitudes expresas de beneficiarios potenciales o que provea directamente los bienes y servicios a la población objetivo, es importante estudiar el proceso de captación de la demanda. ¿Las ventanillas de atención están claramente definidas? ¿Su ubicación permite una cobertura a la totalidad de la población objetivo con las mismas oportunidades? ¿Los periodos y horarios de atención están definidos y son del conocimiento de la población objetivo? ¿Los trámites a realizar y documentos a entregar para acceder al programa están estandarizados? ¿Están ampliamente difundidos? ¿Las ventanillas de atención cuentan con los recursos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo sus tareas? ¿Cumplen con los procedimientos establecidos? ¿Atienden de manera eficaz las solicitudes de información de la población?

Selección de beneficiarios

El proceso de selección de beneficiarios y el acceso a los bienes y servicios que ofrece un programa constituyen un tema central, ya que de ellos depende que los recursos asignados se utilicen para los fines que fueron previstos y, por tanto, que se logren los impactos deseados. Al respecto, es necesario estudiar si: ¿Existen criterios de selección de beneficiarios (criterios de elegibilidad, criterios de priorización u otros) claramente establecidos y conocidos por los operadores? ¿Las instancias responsables de la emisión de dictámenes están claramente establecidas? ¿Existen los recursos y procedimientos para llevar a cabo la evaluación de las solicitudes (o de los solicitantes), a fin de determinar su elegibilidad y nivel de prioridad con respecto a los demás solicitantes? ¿Se toma en cuenta la escasez de los recursos en la toma de decisiones? ¿El proceso de selección de beneficiarios es transparente, se aplican los mismos criterios para valorar a la totalidad de la demanda? ¿El proceso es eficiente y eficaz? ¿Se apega a lo establecido en los procesos de planeación? ¿Existen y se utilizan los procedimientos de difusión de resultados del proceso de selección? ¿Se realiza una publicación de listas de beneficiarios?

Entrega de bienes, servicios o recursos

Es importante estudiar el proceso de entrega de bienes, servicios o recursos que provee el programa. Lo anterior a fin de determinar: 1) la oportunidad en el servicio; 2) la calidad de los productos entregados; 3) la consistencia entre la oferta del programa y lo que realmente reciben los beneficiarios. Es necesario responder a preguntas como: ¿Existen procedimientos y plazos claros para la entrega de los productos del programa? ¿Las instancias responsables están claramente definidas? ¿La entrega de productos se realiza conforme a lo que establece la norma? ¿La información a los beneficiarios es clara y oportuna? ¿Los mecanismos y tiempos de entrega son pertinentes dadas las características de los beneficiarios?

Fuentes de información para la evaluación de la operación

En la evaluación de la operación es necesario recurrir a fuentes de información de distinta naturaleza. En términos de información de gabinete debe analizarse: material en que se documenten las estrategias de difusión y su impacto, y documentos que norman la operación del programa. Esto permite establecer lo que “debe hacerse” y se complementa con la información requerida para la evaluación de diseño.

Adicionalmente, se pueden considerar resultados de evaluaciones de impactos, especialmente si permiten caracterizar a la población beneficiaria a fin de comprobar que los procesos operativos permitieron cumplir con las previsiones del diseño en materia de población objetivo, regiones prioritarias u otros criterios de focalización. Por otra parte, resulta de utilidad la aplicación de encuestas a beneficiarios en las que se mide su nivel de satisfacción y de conocimiento sobre aspectos del programa y de su operación.

Finalmente es indispensable recabar información directamente con los operadores del programa a fin de conocer su opinión, motivaciones y establecer el quehacer real de las distintas instancias.

Algunos resultados esperados de la evaluación de la operación

La evaluación de la operación debe generar recomendaciones concretas y viables sobre acciones de mejora a realizar en procesos operativos o aspectos de los mismos que se traducirían en mayor eficiencia y que permitirían incrementar los impactos del programa. Así se espera:

- 1) Detectar áreas de oportunidad y cuellos de botella en procesos relevantes. Esto se traduce en una reducción de los tiempos de respuesta a los usuarios, una disminución de costos operativos, un mayor cumplimiento de plazos normativos relacionados a algunos procesos y una mejor atención a los usuarios o población objetivo.
- 2) Proponer alternativas para alinear los procesos operativos del programa destinados a proveer los bienes o servicios contemplados y a tener contacto directo con la población beneficiaria, con los lineamientos establecidos en el diseño del programa.
- 3) Presentar cursos de acción alternativos para resolver los principales problemas encontrados. De acuerdo con el alcance que se haya establecido para la evaluación, las recomendaciones deberán explicitar las acciones a realizar o incluirán precisiones adicionales sobre la forma en que se deberán implementar dichas acciones.
- 4) Precisar las acciones que pueden realizarse dentro del marco normativo vigente y sugerir, en su caso, modificaciones a éste último.
- 5) Analizar la incidencia de la gestión en la asignación final de los recursos del programa y por tanto en sus impactos. Es necesario mostrar la forma en que la gestión y especialmente la asignación de recursos (selección de beneficiarios, mecanismos de entrega) cumple con los criterios previstos en el diseño y la planeación.

2.1.5 Seguimiento, información y evaluación

En un esquema de operación por resultados es indispensable prever la realización de tareas de seguimiento a los beneficios otorgados por un programa. Para ello es necesario contar con sistemas de monitoreo y de información que permitan llevarlos a cabo, así como efectuar evaluaciones periódicas. Con respecto a la evaluación de los procesos del seguimiento y de generación de información es necesario obtener respuestas a preguntas como las siguientes: ¿Se cuenta con padrones de beneficiarios? ¿Se cuenta con información socio-económica y otra relevante para determinar la efectividad de los procesos de focalización? ¿Se cuenta con información sistematizada sobre el status de los trámites? ¿Se llevan a cabo levantamientos de información con fines de evaluación? ¿Existe información para la evaluación del desempeño de las distintas instancias operativas? ¿La información es compartida entre las instancias relevantes y se encuentra disponible para la toma de decisiones de los distintos actores?

La evaluación es el proceso final de la gestión y busca conocer, explicar y valorar los procesos, resultados e impactos alcanzados por el programa. Los procesos de evaluación, sean estos internos o externos, tienen como fin brindar elementos de juicio

para la toma de decisiones, aportando recomendaciones para mejorar el desempeño futuro del programa. Al respecto es necesario determinar si: ¿Están previstos procesos de evaluación periódica del programa? ¿Se cuenta con recursos para llevarlas a cabo? ¿Se llevan a cabo acciones para el levantamiento de información con fines de evaluación? ¿Se cuenta con las instancias necesarias para la conducción de dichos procesos? ¿Existen los mecanismos para el involucramiento de las áreas operativas en los procesos de evaluación? ¿Están establecidos los procedimientos para que los hallazgos de las evaluaciones retroalimenten el proceso de diseño y planeación del programa? ¿Las áreas operativas tienen acceso a los resultados de las evaluaciones? ¿Hacen uso de ellas para modificar los procesos operativos? ¿Se cuenta con bases de datos sistematizadas para la medición de impactos?

Fuentes de información para la evaluación del tema seguimiento, información y evaluación

Es necesario recurrir a fuentes como: Sistemas de seguimiento, reportes periódicos de avances en el cumplimiento de metas físicas y financieras, sistemas de información y bases de datos. Adicionalmente resultan de utilidad los hallazgos de evaluaciones internas y externas anteriores.

Es importante obtener información directamente con operadores de áreas responsables de los procesos de planeación y evaluación, a fin de conocer los mecanismos que permiten que los resultados de las evaluaciones se empleen en la toma de decisiones.

Algunos resultados esperados de la evaluación del tema seguimiento, información y evaluación

Este tema de análisis permite obtener información para determinar si la operación del programa se realiza con base en resultados, y para conocer el nivel de transparencia de la información con que opera dicho programa. Las recomendaciones deben incluir:

- Acciones a realizar para asegurar la existencia de sistemas de información y bases de datos que permitan el seguimiento y evaluación.
- Necesidades a cubrir para mejorar las acciones de seguimiento que permitan valorar el desempeño de las distintas instancias operativas.
- Alternativas para mejorar la vinculación entre los procesos de evaluación y de planeación a fin de fomentar el desarrollo de una cultura de mejora continua.

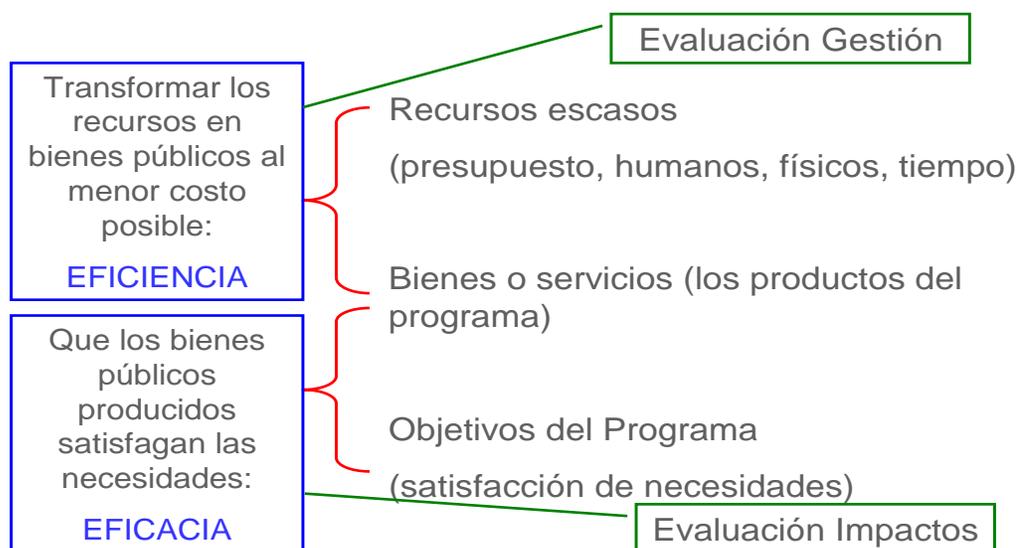
2.2 Análisis transversal de temas de gestión

Una segunda opción para llevar a cabo la evaluación de la gestión de programas públicos es el análisis transversal de temas relevantes. Esta alternativa presenta la ventaja de permitir estudiar de manera más directa, los efectos de la ejecución de los distintos procesos y la forma en que están articulados con los resultados y desempeño del programa. Así, la evaluación es consistente con un marco teórico de análisis de políticas públicas que incorpora elementos de Economía y Organizaciones.

De manera general se puede considerar que un programa público es, en términos económicos, un conjunto de recursos escasos a ser empleados para satisfacer necesidades ilimitadas y alcanzar fines múltiples y alternativos de los distintos agentes participantes (es decir, tanto de las distintas áreas responsables de la ejecución como de la población beneficiaria). Como se dijo anteriormente, la gestión pública es el conjunto de acciones enmarcadas por las políticas gubernamentales mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas.

Por lo anterior, es importante tomar en cuenta la interrelación que existe entre impactos y gestión como se muestra en el Cuadro 2. Así, a lo largo del análisis de los distintos temas de evaluación de la gestión es necesario preguntarse: ¿La gestión está contribuyendo al logro de una visión estratégica del Programa y a la concreción de sus objetivos? (es decir, ¿está siendo eficaz, los procesos están produciendo los bienes y servicios necesarios para cumplir los objetivos?) ¿Los procesos para alcanzar los objetivos mediante la asignación de recursos se llevan a cabo al menor costo posible? (es decir, ¿la gestión es eficiente?). El diagrama que se muestra a continuación muestra la relación entre eficiencia y eficacia en la gestión de un programa, y la forma de articular la evaluación de impactos con la evaluación de gestión.

Cuadro 2
Análisis de la asignación de recursos de un programa público



Bajo esta lógica, la evaluación de la gestión puede orientarse a dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Con qué recursos cuenta el programa? ¿Para qué fines? ¿De qué manera o bajo qué criterios se asignan los recursos? ¿Cómo es el proceso de producción de los bienes y servicios que ofrece el programa? ¿Los recursos se emplean de manera eficiente? ¿Los resultados muestran que la gestión del programa es eficaz en el cumplimiento de sus objetivos?

Es importante recordar que la relación real que existe entre el beneficiario y el operador de un programa solo puede detectarse a través de evaluaciones de la gestión. Así, para hacer recomendaciones útiles y realistas es necesario conocer la estructura de incentivos e inercias de los distintos agentes que participan en el programa, ya que son éstos y no los objetivos formales de la política, los que determinan los resultados de los programas.

Se presenta a continuación un modelo general de temas de análisis que constituye un punto de partida para la organización de la evaluación de la gestión. Se omite la repetición de las fuentes de información que podrían ser relevantes en cada caso, ya que corresponden a las establecidas para cada proceso analizado en la sección anterior. Los temas a ser analizados se resumen en el Cuadro 1.

2.2.1 El programa y la política sectorial

Bajo este tema se analizan aspectos centrales del diseño del programa y de su papel en el impulso de los objetivos sectoriales que lo enmarcan. Se incluyen temas relativos a la planeación en la medida en que se estudia su importancia relativa, tanto en términos programáticos como presupuestales dentro de la estrategia sectorial de desarrollo que lo justifica.

a) Análisis de la pertinencia del diseño del programa ante la problemática detectada y las necesidades establecidas por la política sectorial.

Se recomienda iniciar el análisis con una breve descripción del programa, de sus objetivos y del marco normativo. Es necesario precisar también la manera en que el programa contribuye a hacer operativos los objetivos y líneas estratégicas de la política nacional, sectorial, subnacional u otra.

b) Importancia relativa del programa dentro de la política sectorial, tanto en términos programáticos como en términos presupuestales.

Es importante precisar cuál es la importancia relativa del programa dentro de la política sectorial, tanto en términos programáticos como en términos presupuestales. ¿Es el único programa? ¿Hay programas complementarios o que dupliquen las acciones? ¿Cuántos recursos (en proporción) se le destinan a los distintos programas? ¿Existen mecanismos para lograr relaciones y sinergias entre el programa evaluado y otros? ¿Operan en la práctica?

Como puede observarse, para el análisis de este tema es necesario considerar principalmente aspectos del diseño, de la planeación del programa y de la política sectorial.

2.2.2 Arreglo institucional y organización

Bajo este encabezado deben analizarse los principales temas ligados al arreglo institucional y la organización, pero siempre enfocados a determinar su incidencia en la eficiencia y efectividad de la gestión y a sus efectos en los impactos del programa (es decir, no se trata solamente de una descripción del arreglo institucional, sino de un esfuerzo analítico).

Se recomienda iniciar por el mapeo del arreglo particular que prevalece en las instancias evaluadas y contrastarlo con las previsiones normativo-operativas relacionadas con el tema. Es decir, se analiza cómo operan en la realidad las diferentes instancias y se determina cuáles son sus orientaciones o principales limitaciones. De ser posible, es necesario recabar información directa de las distintas instancias de planeación o responsables de la definición de las atribuciones de las distintas instancias y de los criterios de asignación de recursos. ¿Cómo operan las instancias? ¿Está prevista la participación ciudadana y social?, ¿En qué instancias recae realmente el poder de decisión?, ¿Existe alguna instancia con capacidad de influir en las decisiones más allá de sus facultades? ¿Es congruente con lo previsto en el diseño? ¿Es eficiente y eficaz? ¿Los procesos previstos para la ejecución del programa se realizan realmente? ¿Cuáles son sus resultados? ¿Cumplen cabalmente con lo estipulado en reglas y/o manuales de operación?

En el caso de programas que prevén una operación descentralizada o que incluyen a instancias de diversa naturaleza en su ejecución, es importante estudiar las actividades previstas y efectivamente realizadas por cada una de ellas y su articulación con el conjunto de procesos. ¿Es clara la distribución de atribuciones entre instancias? ¿Existen omisiones, duplicidades o contradicciones en la normatividad? ¿Están previstos y difundidos los mecanismos de control y de sanción? Con respecto a cada instancia es necesario determinar si: ¿Existe la capacidad institucional para llevar a cabo las tareas encomendadas? ¿Se cuenta con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios? ¿Está previsto y opera un proceso de construcción y mejora institucional para la gestión del programa?

De este análisis deben surgir propuestas concretas para reducir la ineficiencia operativa que se deriva del arreglo institucional, ya sea que se trate de acciones dentro del marco normativo vigente o modificaciones al mismo.

2.2.3 Asignación de recursos

El proceso de asignación de recursos constituye un factor determinante del impacto de los programas. Bajo este encabezado es posible analizar el efecto de aspectos específicos de los distintos procesos en un solo tema global. Por ejemplo, como se muestra en la segunda columna del Cuadro 1, el tema de asignación de recursos se ve afectado por aspectos del diseño, planeación, operación, seguimiento y evaluación. Así, lograr una asignación de recursos congruente con los objetivos de un programa requiere de un entramado eficaz y eficiente de diversos procesos.

Desde un punto de vista económico es importante preguntarse si en los distintos procesos que influyen en la asignación de recursos: ¿Los recursos se asignan considerando su escasez?, es decir, ¿Se toma en cuenta el costo de oportunidad en que se incurre al determinar su destino? ¿Se busca maximizar la eficacia y los impactos de los recursos? ¿Se busca minimizar los costos?

En una primera etapa es necesario analizar el **aspecto estratégico** de la asignación de recursos, es decir, el proceso de definición de: 1) los bienes y servicios a ser financiados por el programa; 2) los criterios para acotar, delimitar y priorizar a la población objetivo; 3) los criterios de cobertura y; 4) los mecanismos de acceso a los recursos del programa.

Estas definiciones generalmente se incluyen en los procesos de diseño y planeación del programa.

En un segundo tiempo es necesario estudiar el **proceso de presupuestación**, que es la distribución inicial de recursos para la ejecución de las acciones entre las distintas instancias operativas. Es importante determinar los mecanismos empleados para definir los montos: ¿Se deriva esta asignación de recursos de los resultados del proceso de planeación o se basa en un comportamiento histórico? ¿Es consistente con la prioridad de los objetivos que se pretenden impulsar? ¿Los montos previstos son suficientes para lograr las metas y objetivos planteados? ¿Los recursos para la operación previstos son suficientes?

En tercer lugar es importante estudiar la forma en que las instancias **operativas** determinan el destino de los recursos del programa. Esto incluye principalmente el análisis de los procesos de selección de beneficiarios. ¿Se emplean para la toma de decisiones los criterios establecidos en el diseño y planeación del programa? ¿Son conocidos y de aplicación obligatoria por la totalidad de los tomadores de decisiones? ¿Existen los mecanismos operativos pertinentes para priorizar solicitudes o grupos de la población objetivo por características específicas previamente definidas? ¿Las instancias cuya participación en la toma de decisiones está prevista, participan realmente? ¿Se han implementado los aspectos centrales del diseño del programa?

El objetivo central de la evaluación de la asignación de recursos es determinar si los procesos operativos permiten que los recursos se dirijan o focalicen de acuerdo con los objetivos y prioridades establecidos para el programa. Es frecuente encontrar que existen incentivos que alejan a la dinámica de operación de los objetivos centrales del programa. Ejemplo de ello son la falta de congruencia entre los tiempos de recepción de los recursos por parte de los operadores y los periodos pertinentes para su entrega a los beneficiarios. Otro ejemplo es la penalización del subejercicio de recursos, que lleva en muchos casos a una asignación indiscriminada a fin de evitarlo. Así, es importante estudiar si la normatividad y otros factores determinan incentivos propicios al cumplimiento de los objetivos del programa en cada fase de la operación.

Finalmente, el **seguimiento y evaluación** de los resultados de la ejecución del programa son factores clave que deben estudiarse con el fin de determinar la oportunidad y pertinencia de la asignación de recursos. ¿Se llevan a cabo acciones de verificación de la entrega de los recursos? ¿Se recaba información para determinar los impactos del programa?

2.2.4 Aspectos relevantes de la operación

Bajo este rubro deben analizarse los procesos que constituyen áreas de oportunidad para mejorar la efectividad de la gestión y con ello el impacto de los programas.

Es importante recordar que la forma en que se opera un programa es un factor determinante de sus impactos. Por ello se debe analizar la forma en que los procesos permiten impulsar las prioridades establecidas en la planeación. Asimismo, es deseable verificar si la implementación del programa responde al diseño o bien si es necesario realizar modificaciones ya sea a este último o a aspectos específicos de la operación.

Capítulo 3

Aspectos metodológicos de la evaluación de la gestión⁸

El desarrollo de instrumentos metodológicos para la evaluación de la gestión depende de los objetivos y alcance que para tal efecto se establezcan. De acuerdo con la metodología seleccionada para la elaboración de la evaluación varían:

- 1) El nivel de detalle, confianza y tipo de información que es viable obtener.
- 2) El tiempo requerido para la elaboración del estudio.
- 3) Los costos.

El presupuesto disponible juega un papel importante, ya que el costo de la obtención de información varía significativamente de acuerdo con la metodología que se emplee. En esta sección se presentan algunas opciones para el diseño de instrumentos y actividades orientadas a la obtención de información para la evaluación de la gestión.

Es importante señalar que ninguno de los instrumentos que a continuación se analizan reemplaza a la observación directa como medio de obtención de información. De la misma manera, tampoco la información por sí misma es suficiente para lograr una buena evaluación de la gestión. Por lo tanto, son las actividades y capacidades de análisis del evaluador las que resultan indispensables para garantizar resultados satisfactorios.

3.1 Análisis documental

Esta alternativa consiste en realizar trabajo de gabinete para obtener la información necesaria para la evaluación. Así la actividad central es el análisis de los contenidos de diversos documentos y bases de datos como son: Planes de Desarrollo, Programas Sectoriales, Programas de Trabajo, Manuales y Reglas de Operación, Estructura Orgánica y Funcional, Presupuesto, Manuales de Organización y de Procedimientos, Minutas de reuniones de trabajo de distintas instancias, Evaluaciones Externas e Internas, entre otros. Con base en la información contenida en dichos documentos es posible caracterizar la gestión de un programa y detectar áreas de oportunidad para su mejora.

Dentro de las ventajas generales de realizar trabajo de gabinete para la evaluación, destaca:

1. El costo se reduce con respecto a las opciones que implican diseñar instrumentos y levantar información primaria.
2. El tiempo se reduce significativamente, en contraste con opciones que implican generar la información a través de levantamientos *ex profeso*, ya que únicamente se destina tiempo al análisis de documentos y datos existentes.

⁸ Para conocer a detalle los instrumentos metodológicos elaborados por FAO consultar el documento "Compendio de Instrumentos Metodológicos para la Evaluación de Alianza para el Campo", Noviembre 2006.

El principal inconveniente de estas fuentes es que la información es insuficiente, ya que generalmente en documentos se refleja el “deber ser” de la gestión y no permite ver la “realidad operativa”. Así, el trabajo de gabinete es una actividad esencial de la evaluación de la gestión pero no debe ser la única fuente de información dado que resultaría en un análisis incompleto de la implementación del programa en evaluación.

3.2 Encuestas

Una segunda opción consiste en diseñar instrumentos *ad hoc* para obtener la información necesaria para la evaluación de la gestión de fuentes primarias. En términos generales esto consiste en la elaboración de cuestionarios, un proceso de levantamiento de encuestas y el procesamiento de los datos. Entre las ventajas de obtener información mediante encuestas se encuentran las siguientes:

- La posibilidad de diseñar un cuestionario a la medida con base en los criterios, enfoque y alcance de la evaluación que se definan en cada caso.
- El control sobre la calidad de la información y la posibilidad de monitorear el levantamiento.
- La libertad de definir el tamaño de muestra y el nivel de confianza de los datos de acuerdo con los recursos disponibles.
- A diferencia del trabajo de gabinete, se cuenta con una única fuente de datos duros comparables.

Esta modalidad presenta los siguientes inconvenientes:

- En los casos en que no se conoce el universo poblacional, existen dificultades para definir los marcos muestrales.
- Se incrementan los costos.
- Los tiempos requeridos para el levantamiento y procesamiento son más largos que el trabajo de “gabinete”.

En términos generales, la evaluación de la gestión puede contemplar encuestas a dos grandes grupos: 1) Beneficiarios y 2) Funcionarios y otros actores que participan en la gestión.

3.2.1 Encuestas a beneficiarios

Una forma de abordar la evaluación de la gestión es mediante la aplicación de encuestas para conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios. Por ese medio, se obtiene información sobre la percepción del usuario con respecto a:

- La calidad y oportunidad de la atención.
- La calidad y pertinencia de los bienes y servicios brindados por el programa.
- La claridad en la información brindada.
- El conocimiento del programa y sus procesos.
- Las acciones de seguimiento.

Este instrumento permite obtener información tanto cuantitativa como cualitativa para la construcción de indicadores con base en opiniones.

3.2.2 Encuestas a funcionarios y otros actores

En la elaboración de cuestionarios dirigidos a funcionarios y otros actores que participan en la gestión de los programas es importante considerar la inclusión de preguntas dirigidas a personal de los distintos niveles en la escala jerárquica de la institución. Esto permite establecer la funcionalidad real de las líneas de mando y la claridad de la información o líneas de acción que se establecen a nivel estratégico y aquellas que en la práctica prevalecen. Las encuestas a funcionarios y otros actores permiten recabar la opinión de dichos agentes con base en su propia experiencia como participantes en la gestión. Así, es posible obtener información sobre lo que “realmente se hace” para ser contrastada con “lo que debe hacerse”.

A partir de estas encuestas es posible obtener datos cuantitativos sobre la forma en que se opera un programa y generar indicadores. Sin embargo, es importante recordar que la información que se obtiene por esta vía se basa en opiniones y percepciones, por lo que contiene un importante margen de subjetividad, y las opiniones de distintos funcionarios con respecto a un mismo tema puede diferir. A fin de reducir esta subjetividad y obtener datos de naturaleza factual, se recomienda el empleo de un instrumento adicional, la Cédula de información, que se describe a continuación.

3.3 Cédula de información

La finalidad de este instrumento es recabar información sobre la gestión que brinde al evaluador datos verificables que no estén basados en la percepción de actores entrevistados o encuestados. En este caso para cada pregunta se registran datos de una sola fuente sea esta oficial u otra convenida. A través de la cédula es posible recabar información cuantitativa y/o cualitativa sobre cualquier proceso de gestión, incluyendo el diseño del programa. La idea es contar con información factual, que permita establecer si la gestión del programa cuenta o no con ciertas características deseables y si los procesos se llevan a cabo de manera adecuada. Es decir, se verifica la presencia en la gestión de aspectos deseables para lograr un buen desempeño e impactos.

En el diseño de una cédula es necesario considerar preguntas para los distintos niveles de gestión y actores de distinta naturaleza. Se obtiene una sola respuesta por pregunta, considerando la información de una fuente oficial u otra establecida con la instancia coordinadora del proceso de evaluación. De esta manera, es posible analizar la forma en que los lineamientos establecidos a nivel ejecutivo o estratégico se traducen en las distintas etapas de la gestión.

En caso de aplicarse la cédula a distintas instancias ejecutoras de un mismo programa (por ejemplo, en el caso de programas descentralizados, a entidades federativas y a municipios), es posible construir indicadores que permitan obtener información agregada del programa en su conjunto. En el caso de programas centralizados, se obtiene información de una sola fuente, por lo que los datos son comparables únicamente con series de tiempo, permitiendo establecer tendencias.

3.4 Guías para entrevistas abiertas

Es importante prever en la evaluación de la gestión el trabajo de campo. Este consiste en la realización de un conjunto de entrevistas a actores relevantes y la verificación *in situ* de diversos temas. Por este medio es posible obtener información cualitativa que permite complementar datos cuantitativos obtenidos mediante otros instrumentos.

Con respecto a las entrevistas, se sugiere el desarrollo de guías de entrevistas para cada tema, con precisiones sobre los actores a quienes deberán aplicarse cada una de las preguntas formuladas. Su objetivo central es orientar al evaluador en las entrevistas que realice para captar la percepción de diversos actores vinculados a la gestión del programa en evaluación. Al igual que en los instrumentos anteriores, es importante prever entrevistas para distintos tipos y niveles de funcionarios u otros participantes en la gestión del programa. Las entrevistas deben permitir al evaluador construir una imagen objetivo de la gestión, la cual complementará la información captada con otros instrumentos utilizados en la evaluación.

Los temas contemplados en las guías de entrevista deben guardar una estrecha relación con los ejes temáticos de la evaluación. Sin embargo, deben preverse, además del conjunto de interrogantes a plantear, espacios o un margen de flexibilidad para que los responsables de la evaluación agreguen o eliminen las interrogantes que juzguen pertinentes antes o durante el proceso de levantamiento de información. Además de explicitar los objetivos de las preguntas a realizar por tema, las guías deben contener una lista indicativa de actores a entrevistar y precisar las preguntas a ser aplicadas a cada uno de ellos.⁹

3.5 Aspectos generales a considerar en la evaluación de la gestión

Es importante recordar que su utilidad práctica para la toma de decisiones es el principal valor agregado de la evaluación de la gestión. A continuación se presentan comentarios generales con respecto a las características que deben tener las recomendaciones y sobre la importancia de separar el proceso de evaluación de las acciones orientadas al seguimiento y control de programas. Finalmente, se presenta un resumen sobre los principales pasos a seguir para evaluar la gestión.

3.5.1 Características de las recomendaciones

Las recomendaciones de mejora de un programa aterrizan inequívocamente en acciones a implementar en algún proceso operativo. Por ello es importante que éstas sean:

Concretas- Establecer con precisión las acciones a realizar para lograr mejoras en la gestión.

Viables - Determinar para un contexto dado, las posibilidades reales de implementación de las acciones.

⁹ Para mayores detalles, véase el compendio de instrumentos metodológicos antes referido.

Delimitar el/las área(s) responsable(s) de su implementación - Definir claramente los agentes involucrados en los procesos de cambio y mejora, así como las tareas a realizar.

Precisar cursos de acción para ejecutar las recomendaciones - En la medida de lo posible, es necesario precisar la forma en que se deben llevar a cabo las acciones de mejora y los recursos involucrados en dicho proceso. Es decir, deben indicarse los primeros pasos para un acompañamiento en la implementación de las recomendaciones.

Incluir aspectos técnicos- Aún cuando la evaluación de la gestión presenta características generales y comunes a muchos programas, en caso de considerarse necesario, las recomendaciones deben incluir aspectos técnicos o precisiones relativas al sector o subsector de actividad en que se desarrolla el programa evaluado.

3.5.2 Evaluación, seguimiento y control

La evaluación de la gestión es un insumo para la toma de decisiones. Por ello es importante que no se confunda con el seguimiento operativo o con el control de gestión aún cuando éstos constituyen fuentes de información esenciales para la evaluación. Asimismo, el análisis del cumplimiento de la normatividad y el monitoreo del logro de metas son temas demasiado cercanos a funciones que podrían ser realizadas en el marco de evaluaciones internas y acciones de contraloría, por lo que debe limitarse al mínimo su inclusión en evaluaciones externas de la gestión.

Es importante que las recomendaciones emitidas en una evaluación no se vuelvan obligaciones monitoreables por las contralorías sin un previo acuerdo y discusión con los operadores. Si bien es necesario diseñar mecanismos para fomentar el uso de las evaluaciones, es importante evitar que éstas se vuelvan una restricción poco pertinente o que generen incentivos perversos para la operación del programa.

3.5.3 Pasos a seguir para evaluar la gestión

En el Cuadro 3 se presenta un listado de los grandes pasos a seguir para realizar la evaluación de la gestión de un programa público, una vez que los temas han sido claramente establecidos y delimitados.

Cuadro 3 Pasos para evaluar la gestión

1. Investigar qué es lo que se ha definido como lo que “debería hacerse” o lo que se ha “planeado hacer”.

Como fuentes de información se pueden consultar documentos normativos, manuales de operación y planes institucionales, entre otros.

¿Lo que debería hacerse es pertinente para la solución de los problemas sectoriales que se pretenden atender con el programa? Para responder a esta pregunta es necesario investigar y conocer a fondo la problemática sectorial y se requiere inevitablemente un análisis del contexto en el que se desarrolla el programa para: a) analizar su pertinencia dentro de la política sectorial, y b) resolver los problemas previstos en su diseño.

2. Obtener información sobre lo que realmente se hace.

Es posible obtener información mediante entrevistas, aplicación de encuestas, cuestionarios, observación directa e información documental.

¿De qué manera se ha implementado el programa? ¿Qué funciones cumple cada instancia? ¿Se observan lagunas o duplicidades? ¿Es la operación eficiente y eficaz? ¿La forma en que se llevan a cabo los procesos es pertinente?

3. Contrastar lo que debe hacerse y lo que realmente se hace.

Es posible obtener información mediante entrevistas, aplicación de encuestas, cuestionarios, observación directa e información documental.

¿Cuáles son las diferencias entre lo previsto en la planeación y el diseño del programa y la forma en que se opera el programa?

... Continúa

4. Causas y consecuencias de las diferencias entre lo previsto en la norma y la implementación del programa.

¿Cuáles son las causas y consecuencias de las diferencias entre lo encontrado en los pasos 1 y 2 anteriores? ¿Qué efecto tienen los procesos en los resultados del programa? ¿La forma de operar del programa contribuye o limita los impactos? ¿La operación es eficiente y eficaz?

5. Soluciones y cursos de acción.

Es importante, a partir del análisis realizado en el punto 4, plantear soluciones y cursos de acción que permitan que los resultados de la operación del programa se alineen con sus objetivos de la manera más eficiente posible. Dicho de otra forma, las recomendaciones deben precisar los cambios que deberían realizarse ya sea en la operación o en el diseño del programa, a fin de que se logren los mayores impactos posibles. Las recomendaciones pueden incluso sugerir modificar los objetivos que se han planteado para el programa y los mecanismos para lograrlos.

6. Pasos para la implementación de los cambios.

Si en el alcance de la evaluación se prevé el acompañamiento en la implementación de acciones de mejora, es necesario precisar la forma en que debe llevarse a cabo dicho proceso y mostrar alternativas para dar seguimiento al uso de las recomendaciones. ¿Qué pasos requiere llevar a cabo la instancia evaluada para implementar las recomendaciones?

Capítulo 4

Reflexiones finales

Los lineamientos metodológicos que se presentan a lo largo de este documento son el resultado de un proceso de aprendizaje continuo del equipo responsable del desarrollo metodológico y la evaluación de Alianza para el Campo. Al respecto, es importante comentar lo siguiente:

1. En términos generales los tomadores de decisiones entrevistados en el marco del proceso de sistematización consideran que la evaluación de la gestión, especialmente a nivel nacional, ha arrojado resultados útiles para mejorar el diseño y ejecución de los programas.
2. Desde el punto de vista del Proyecto, el proceso de aprendizaje en este tema ha resultado demasiado largo. Esto se debe a que no se previeron desde su inicio un conjunto de acciones para favorecer procesos de mejora continua y valoración de los resultados. De la misma manera, durante varios ejercicios de evaluación se tomó como horizonte de planeación de las actividades del proyecto el ejercicio fiscal en curso. Con ello, las posibilidades de desarrollar metodologías y planes de acción para el mediano y largo plazo fueron desaprovechadas.
3. Es importante recordar que un proceso de evaluación por sí mismo no garantiza la mejora en la ejecución y desempeño de los programas. Dado que la utilidad de las recomendaciones depende de la existencia de mecanismos y voluntad de los responsables para modificar los procesos de gestión, es necesario diagnosticar el nivel de cultura y desarrollo de capacidades para la evaluación con que cuentan las instituciones. En caso de resultar bajo, se vuelve indispensable complementar el trabajo de evaluación con acciones de sensibilización y desarrollo de capacidades al interior de las instituciones.
4. Por el lado de los evaluadores es necesario determinar *ex ante* el nivel de capacidades existentes, especialmente en materia de análisis de políticas, economía y análisis organizacional. Una formación básica en estas materias es una condición necesaria para el buen desarrollo de evaluaciones de la gestión.
5. En el Proyecto, en la práctica no ha existido un área dedicada al estudio e investigación en materia de metodologías de evaluación, por lo que se ha desaprovechado el conocimiento adquirido a nivel internacional por otras instancias académicas u organismos evaluadores. En ese sentido, se recomienda ampliamente que previo al diseño y ejecución de procesos de evaluación se destinen recursos a la investigación sobre el estado del arte en la materia.

Bibliografía

FAO Diciembre 2002. Evaluación Nacional de Procesos de Alianza para el Campo 2001. México.

FAO. Octubre 2003. Evaluación Nacional de la Gestión de Alianza para el Campo 2002. México, octubre de 2003

FAO. Octubre 2004. Evaluación Nacional de la Gestión de Alianza para el Campo 2003-2004. México.

FAO. Septiembre 2006. Informe General de Evaluación Alianza para el Campo 2005. México.

FAO. Noviembre 2006. Sistematización de la Experiencia del Proyecto “Evaluación de Alianza para el Campo”. México.

FAO. Noviembre 2007. Sistematización de la Experiencia en Desarrollo de Capacidades para la Evaluación del Proyecto FAO-SAGARPA “Evaluación de Alianza para el Campo”. México.

Otras fuentes:

Documentos de Análisis de la Gestión de Alianza para el Campo en los estados de Jalisco, Tabasco, Sinaloa, Sonora, Nuevo León, Guanajuato, realizados en el marco del Acompañamiento a la Gestión (son de uso reservado de SAGARPA y gobiernos estatales).

Informes de evaluación de varios años y programas que se encuentran disponibles en la página www.evalalianza.org.mx

Documentos diversos contenidos en discos compactos generados por el Proyecto denominados “Compendio de productos generados en la evaluación” para las evaluaciones 2001 a 2004.