

**Universidad Autónoma de Baja California  
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas**

**Maestría en Administración Pública**



**Tesis para obtener el Grado de  
Maestro en Administración Pública:**

---

**El esquema de evaluación programática del Poder Ejecutivo de Baja California:  
Hacia una evaluación de resultados e impacto social**

---

Presenta:

*Artemisa Mejía Bojórquez*

Director de Tesis:

*Dr. José María Ramos García*

Mexicali, Baja California enero de 2007



*Introducción*  
.....04

**1** Planteamiento del problema

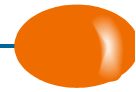
1.1 Diagnóstico..... 07  
1.2 Justificación del estudio..... 08  
1.3 Preguntas de investigación..... 11  
1.4 Objetivos de investigación ..... 12  
1.5 Hipótesis.....12

**2** La evaluación en la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública

2.1 La Nueva Gerencia Pública..... 13  
2.2 La evaluación: conceptualización y Generalidades..... 16  
2.3 Las funciones de la evaluación..... 18  
2.4 Tipos de evaluación..... 19  
2.5 Enfoque y evaluación por resultados..... 20  
2.6 Conceptos claves ..... 23

**3** Experiencias de evaluación: internacional y nacional

3.1 La experiencia internacional de la Evaluación ..... 24  
3.2 La evaluación en la gestión pública Mexicana..... 27



## 4

### Diagnostico del problema: La evaluación en Baja California

4.1	Diagnóstico.....	33
4.2	Análisis de la situación actual.....	39

## 5

### Instrumento de análisis o aplicación

5.1	Entrevista .....	48
-----	------------------	----

## 6

### Propuesta de un nuevo esquema de evaluación programática

6.1	La necesidad del cambio.....	63
6.3	Lo innovador del nuevo esquema.....	65
6.4	Comparativo entre el esquema .....	69
	anterior y el propuesto	

## 7

### Conclusiones y reflexiones finales.....

70

Bibliografía consultada .....	73
-------------------------------	----



El tema de la evaluación es considerado como un término común en nuestras vidas, estamos constantemente siendo evaluados se ha convertido pues, en parte integral de nuestras acciones, sin embargo en lo que respecta a las gestiones públicas no se ha logrado que ésta sea considerada como parte del entorno gubernamental, si no como una herramienta necesaria, una especie de semáforo que señala el grado de cumplimiento de las acciones que planean en un determinado tiempo.

La búsqueda de modernización gubernamental ha sido desde los noventas una necesidad entre los países de América Latina, del cual nuestro país no ha estado exento, se ha tratado en gran medida dar el salto del modelo burocrático tradicional a uno moderno, donde ya no se habla simplemente de administración pública si no de un enfoque mas amplio y completo: Nueva Gerencia Pública.

Los sistemas de evaluación de la gestión han estado presentes en la administración privada, siendo relativamente reciente el interés por la evaluación del desempeño gubernamental. Dicho interés es resultado de las de la adopción de estrategias de la iniciativa privada, buscando contar con un gobierno más ágil, eficiente y generador de valor en la prestación de servicios a la sociedad.

En el caso concreto de nuestro país se ha venido adoptando una serie de reformas e innovaciones que de una u otra forma se han apoyado en el seguimiento y monitoreo de acciones programadas para la atención de las demandas públicas.

El tener un gobierno moderno y preocupado por la percepción del ciudadano permite que éste se legitime cada vez más y contemos con ciudadanos satisfechos de los logros

alcanzados, este pensamiento sin duda a nivel federal ya ha sido adoptado, pero ¿que hay del ámbito estatal? ¿Cómo ha sido concebido el aspecto de evaluación a nivel local?

Para dar una idea general de lo anterior, el presente estudio se enfocará al caso del estado de Baja California, entidad federativa que puede catalogarse en algunos aspectos como una de las más modernas y avanzadas en México en cuanto alternancia política y democratización se refiere.

Como objetivo principal, con el desarrollo del estudio se busca: Proponer un esquema que permita evaluar los resultados de las acciones gubernamentales desempeñadas en los programas realizados por el Ejecutivo de Baja California y por consiguiente el impacto social de las acciones desarrolladas.

Para el logro de lo anterior se presentan diversas reflexiones sobre la evaluación de las gestiones públicas, de su importancia y necesidad, con base a los planteamientos de la Nueva Gerencia Pública.

Se analizarán estudios que acogen las experiencias internacionales y nacionales al respecto, para de esta manera hacer un comparativo de información con el caso de Baja California y poder determinar las áreas de oportunidad que requieren fortalecerse o en su caso detectar las limitaciones que no han permitido una verdadera evaluación, si no únicamente un monitoreo de las acciones programadas.

Asimismo para la realización del presente estudio se tomaron en cuenta documentos oficiales, así como la aplicación de un cuestionario a las personas involucradas con el proceso programático de los Sectores Administrativos de la Administración Pública.

El presente estudio se estructura en esta introducción y en siete capítulos. En el primer capítulo presenta el planteamiento del problema, objeto e importancia del estudio, así como las hipótesis a comprobar.

En el Segundo Capítulo se aborda lo relativo al enfoque de la Nueva Gerencia Pública y su relación con la evaluación, así como los principales temas objeto del estudio como lo son: conceptualización y generalidades de la evaluación y el enfoque y evaluación orientada a resultados, para de esta manera tener una visión general de los aspectos que se están analizando.

El Tercer Capítulo aborda las experiencias internacionales y nacionales de la evolución para lo cual se presentan reseñas de la evolución de este tema y se toman de referencias de estudios realizados por Instituciones como el CLAD. Con el desarrollo de este apartado se permitirá conocer los logros y éxitos en esta materia.

Respecto al Cuarto Capítulo se presenta el Diagnostico del problema: La evaluación en Baja California en el cual se analiza la situación actual, fortalezas y debilidades del actual esquema de evaluación y se compara con el esquema Federal.

En el Capítulo Cinco se presenta los resultados obtenidos de la aplicación del cuestionario del que se hacía mención con anterioridad.

El Sexto Capítulo presenta una propuesta de un mecanismo de evaluación que se enfoque a resultados y no solo a medir la eficacia del cumplimiento de las acciones, un enfoque generador de información la cual nos permita conocer en que medida las acciones que se están promoviendo benefician realmente a la sociedad, lo cual sea cual sea la época en la que nos encontremos será la el fin último de los gobiernos. Finalmente, en la última sección se presenta las conclusiones y reflexiones finales producto de la elaboración de este estudio.



## **1.1 Diagnóstico**

Durante el año de 1996, se diseñó el sistema de programación para facilitar el seguimiento y la evaluación de las actividades de las Dependencias del Poder Ejecutivo de Baja California, constituyéndose en una herramienta para plasmar la Programación del Proyecto de Presupuesto de Egresos desde 1997 hasta la fecha. En el Caso de las Entidades Paraestatales ésto se da a partir de 2003.

Con dicho sistema se facilitó no solo el seguimiento de las acciones, si no lograr una articulación con las líneas del Plan Estatal de Desarrollo.

Es hasta 1999, cuando la Secretaría de Planeación y Finanzas (Dependencia normativa de la planeación, programación y evaluación de las acciones gubernamentales) diseñó metodologías y normatividad para:

- Definición de Indicadores
- Elaboración del Diagnóstico por Programa
- Evaluación del Diagnóstico por Subprograma

Con ello, se buscaba implantar el Sistema de Evaluación Gubernamental y obtener un informe mensual sobre el comportamiento de las acciones plasmadas en los Programas Operativos Anuales (POA'S), para lo cual en el año 2000, se impartieron Talleres para la Definición de Indicadores a 15 Dependencias.

Todo lo anterior, giraba en torno a la verificación de los compromisos contraídos en el presupuesto y a evitar las observaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Puede apreciarse un gran esfuerzo por sentar las bases de la evaluación, la cual se centraba prácticamente en medir la eficiencia en la realización de las acciones, sin embargo en el año 2001 se presenta el cambio de la administración, lo cual fue un obstáculo para llegar a implementar al 100% las metodologías diseñadas.

Con la llegada de la nueva administración, (2001 – 2007) no se da una continuidad en lo referente a la evaluación, por lo tanto solo se verifica que lo programado se cumpla, vemos nuevos sistemas de seguimiento, los cuales solo llegan al monitoreo del cumplimiento de las acciones.

“Aunque el tema de la evaluación de proyectos y programas públicos no es nuevo, la preocupación actual por la evaluación de la gestión pública se enmarca dentro de la agenda más amplia de la reforma del Estado y la modernización de sus instituciones. En realidad, se puede hablar de un movimiento que propone un cambio de paradigma en la administración

pública, cuyas manifestaciones concretas varían considerablemente de país a país, pero también cuyas bases filosóficas y conceptuales tienen visos comunes” (Cabrero M., 1995; Ospina, 1999).

Con base en lo anterior puede verse que en el Ejecutivo de Baja California se ha buscado retomar estrategias de la iniciativa privada y aplicarlas al Sector Público en el afán de mejorar y eficientar su accionar, realizando diversos ejercicios de planeación estratégica y se ha buscado el eficientar y mejorar la calidad de las acciones, sin embargo se ha privilegiado el aspecto financiero, ingresos y el ejercicio del recurso, dejando un poco rezagado lo referente al qué estamos haciendo y al cómo lo estamos haciendo, lo cual podría percibirse como problema ya que no busca la creación de impacto social.

Vemos pues, que dichos esfuerzos no han logrado complementarse y consolidado.

## **1.2 Justificación del Estudio**

### **El aspecto público**

El problema en cuestión, podría decirse que es considerado como “de interés público” para el Gobierno del Estado de Baja California, por las siguientes razones:

El Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007 (PED), se articula en base a siete ejes temáticos que corresponden a los siete procesos sociales que la actual administración determinó como prioridades y que se formularon en base a los foros de consulta popular donde diversos representantes sociales expresaron su opinión.

Uno de los ejes temáticos es “Gobierno al Servicio de la Sociedad”, en el cual está el tema de Planeación para el desarrollo, en él se encuentra la línea estratégica 7.1.3.3 Poner en operación un Sistema de Análisis de Resultados, a través de indicadores que fortalezcan el seguimiento de avances de los programas y la evaluación de los logros obtenidos y su impacto en la sociedad”.<sup>1</sup>

Con lo anterior, puede verse que el tema logró llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa al ser mencionado el documento rector de la política de Gobierno: el PED.

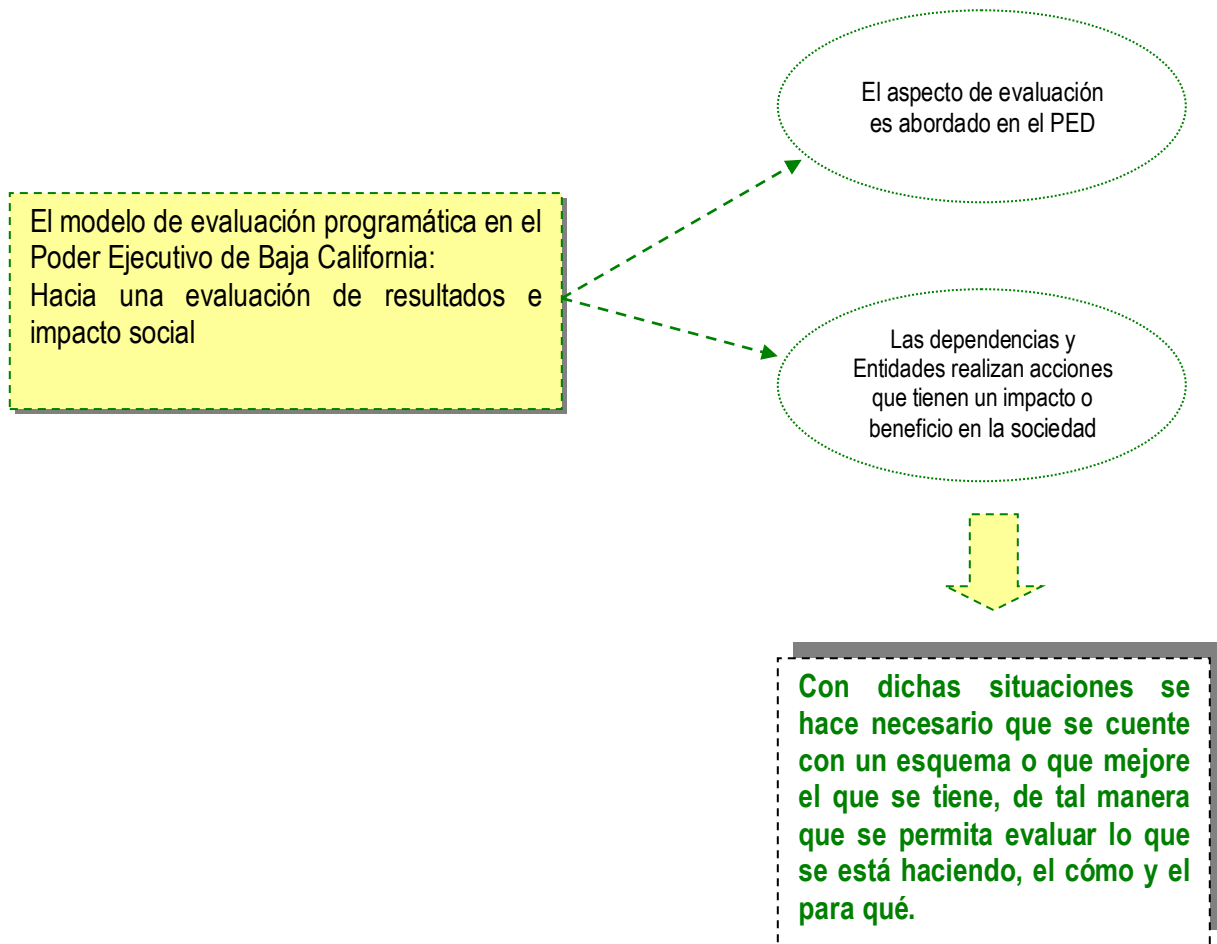
Ahora bien, el tener un esquema de este tipo, sería el primer paso que permita evaluar al interior de las entidades, su desempeño, eficacia y eficiencia en la aplicación de recursos y a su vez, contar con índices que permitan conocer el impacto que tienen sus acciones en la población, ¿pero donde está el carácter de público de ello? Básicamente en el hecho de que las acciones sustantivas que realizan las dependencias y entidades paraestatales, son encauzadas a satisfacer demandas sociales, agua, vivienda, salud, desarrollo económico, desarrollo social, etc., por lo tanto es necesario conocer además de los resultados que se

---

<sup>1</sup> Gobierno del Estado de Baja California: Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007

tienen entre lo programado y lo realizado el grado de satisfacción que logran en los usuarios, esto es la capacidad que tienen los Organismos de satisfacer las demandas que la sociedad expresa.

Lo anterior, puede resumirse en el siguiente esquema:



Podemos agregar que “...en las administraciones públicas, cuyos recursos provienen en su mayor parte de contribuciones obligatorias y cuyo fin es la prestación de servicios a la colectividad a título gratuito o semigratuito, la eficacia de los servicios prestados y la correcta administración de los recursos disponibles, deben valorarse por su contribución a las satisfacción de las necesidades colectivas y el grado de cumplimiento de sus objetivos y no solo por sus resultados estrictamente en sentido de ejecución del presupuesto...”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Guinart, Josep, *Indicadores de gestión para las entidades públicas* Escola d'Administració Pública de Catalunya. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional CLAD, Panama (2003).

## Importancia del estudio

Dentro de las grandes reformas gubernamentales, se encuentra sin duda la creación de sistemas o modelos de evaluación que permitan determinar en que medida los gobiernos son lo suficientemente capaces para realizar de una manera eficiente, eficaz y efectiva sus acciones y si con el desarrollo de las mismas realmente se atienden las necesidades sociales. El tener un gobierno moderno y preocupado por la percepción del ciudadano permite que éste se legitime cada vez más y contemos con ciudadanos satisfechos de los logros alcanzados.

Bajo la perspectiva de la Nueva Gestión Pública donde la visión que se tiene de la administración pública se transforma para pasar de un estado tradicionalista concebido como ineficiente a un estado con resultados concretos y tangibles se hace necesario el contar con herramientas y técnicas que pasen del simple análisis de las acciones de gobierno a un a un modelo estratégico y sistemático de evaluación.

Considerando lo anterior, "...los investigadores de la CEPAL sugieren que la agenda de la modernización del Estado, la reforma administrativa y la evaluación del desempeño de la gestión pública son pre-requisitos para promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible"<sup>3</sup>. Vemos con ello que todo Estado debe evaluar para garantizar resultados.

Con base en lo anterior puede apreciarse que la evaluación del desempeño es una prioridad ya reconocida por los organismos internacionales y que sin duda no resulta de reciente descubrimiento, si no que por el contrario es precisamente producto de la evaluación del quehacer gubernamental que va adquiriendo el peso y la importancia en el proceso gubernamental.

En lo que respecta a este estudio, nos enfocaremos al caso del Estado de Baja California, entidad federativa de que puede catalogarse en algunos aspectos como una de las más modernas y avanzadas en México en cuanto alternancia política y democratización se refiere.

En este sentido, la Visión de la actual administración, respecto al tema tratado es "...un gobierno que se caracteriza por su buen trato a las personas, su capacidad para atender con oportunidad las demandas sociales, así como por la eficiencia en el uso de los recursos públicos, con canales permanentes de comunicación con la sociedad..."<sup>4</sup>

---

3 Ospina, Nuria, Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD: Republica Dominicana. (2000)

<sup>4</sup> Gobierno del Estado de Baja California: Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007.

De lo anterior podríamos cuestionar, ¿cómo le hace el gobierno para saber si está atendiendo con oportunidad las demandas? ¿Cuál es su capacidad de respuesta? ¿Cómo sabe si es eficiente?

Precisamente con esos cuestionamientos y con otros más que podríamos agregar, vemos que resulta importante el desarrollar un estudio que permita analizar y determinar si en el Estado de Baja California, se ha desarrollado y si cuenta con un modelo de evaluación que indique precisamente si su desempeño es el esperado y el ideal para satisfacer las demandas sociales y de no serlo, se podrían sentar las bases para proponer mejoras o es su caso un replanteamiento al mismo.

Es importante señalar que este estudio no solo intenta analizar el modelo vigente de evaluación sino ser un documento que permita reflexionar a los diferentes actores, sobre la importancia de innovar y repensar el enfoque actual hacia uno estratégico, dinámico y sistemático que permita impulsar el compromiso hacia una gestión por resultados.

Con base en lo descrito, se plantean la siguiente pregunta de investigación

### **1.3 Pregunta de investigación**

¿Por qué el esquema de evaluación programática vigente que opera en el Poder Ejecutivo de B.C. presenta limitaciones conceptuales y técnicas para evaluar resultados e impacto social?

## **1.4 Objetivos de investigación**

Con el desarrollo del presente estudio se pretende:

**“Proponer un esquema que permita evaluar el resultado de las acciones gubernamentales y por consiguiente el impacto social de las acciones desarrolladas”.**

### **Objetivos específicos:**

- Realizar un análisis sobre los alcances de los esquemas de evaluación que se han desarrollado en nuestro Estado, concretamente en la administración 1996-2001.
- Conocer las características principales del esquema de Evaluación Gubernamental vigente en el Poder Ejecutivo de Baja California.
- Examinar las fortalezas y debilidades del esquema de Evaluación vigente para evaluar el desempeño y medir el impacto social, Indicando cuales son los factores que requieren reforzarse y complementarse para mejorar el modelo vigente

## **1.5 Hipótesis**

**H1: "El esquema de evaluación se encuentra desarticulado sistémicamente y solo incluye el aspecto de monitoreo y medición de eficacia de las metas planteadas, lo cual limita que se evalúen los resultados y por ende el impacto social de los compromisos atendidos”.**



## 2.1 La Nueva Gerencia Pública

El presente estudio de caso y las propuestas que de él se deriven, tienen como base teórica los principios de la Nueva Gerencia Pública, ya que se ha concebido como uno de los pilares para impulsar el cambio y la modernización de las administraciones públicas, es por ello que se considera necesario el presentar un breve resumen de lo que ha sido este enfoque así como sus principios, para conocer de esta manera que papel juega el aspecto de la evaluación en el marco de la Nueva Gerencia Pública.

La Nueva Gerencia Pública, nace como un conjunto de acepciones, ideas y enfoques que buscaban como hacer más eficiente a los gobiernos, tratando de solucionar los problemas que siempre han existido pero de una manera que garantizara resultados, en este sentido el aspecto de la evaluación comienza a convertirse en una parte importante dentro de la gestión y busca asegurar los mecanismos necesarios para lograr lo anterior, así como crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad.

Barzelay concluye que la Nueva Gestión Pública "...a) **es un movimiento mundial hacia el mejoramiento de la eficacia y transparencia de la 'gobernación'** por medio de la aplicación de algunos principios clave subyacentes, tales como: a) la ciudadanía vista como consumidores de servicios públicos; y, b) **el servicio público orientado a resultados**; b) se origina como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el 'gerenciamiento' de la rama ejecutiva del gobierno; c) como un argumento administrativo, enfatiza el diseño organizacional dentro del gobierno (no se trata de una teoría de la administración ni una colección ad hoc de ideas acerca de la gerencia pública); d) como filosofía administrativa, está orientada al diseño organizacional del gobierno que surgió en los años 80; y, e) está inmersa en una amplia variedad de enfoques que van desde la investigación comparada, los estudios de casos y la toma de decisiones, por lo que se presenta, en muchas ocasiones, como un campo desordenado, aun al interior de la literatura sobre administración pública y ciencias políticas."<sup>5</sup>

De lo anterior destaca la búsqueda del mejoramiento de la eficacia y transparencia, así como la orientación a resultados de las acciones que se realizan, aspectos que sin duda se reforzarían con un adecuado sistema o modelo de evaluación.

---

<sup>5</sup> Gutiérrez Hugo, Jiménez Lizeth. *Modelo para evaluar la Agenda de Buen Gobierno*, ITESM, Secretaría de la Función Pública, México (2005)

Al respecto, Enrique Cabrero sintetiza las características diferenciales entre la administración pública y la gerencia pública, del cual puede destacarse que las evaluaciones para la Nueva Gerencia Pública se orientan al impacto y desempeño y no se limitan únicamente al control normativo de la administración pública tradicional, con esto puede apreciarse la orientación a resultados mas que al cumplimiento de normas.

El aspecto de evaluación (como es percibido en la Nueva Gerencia Pública) podríamos decir se relaciona con diferentes variables como lo son:

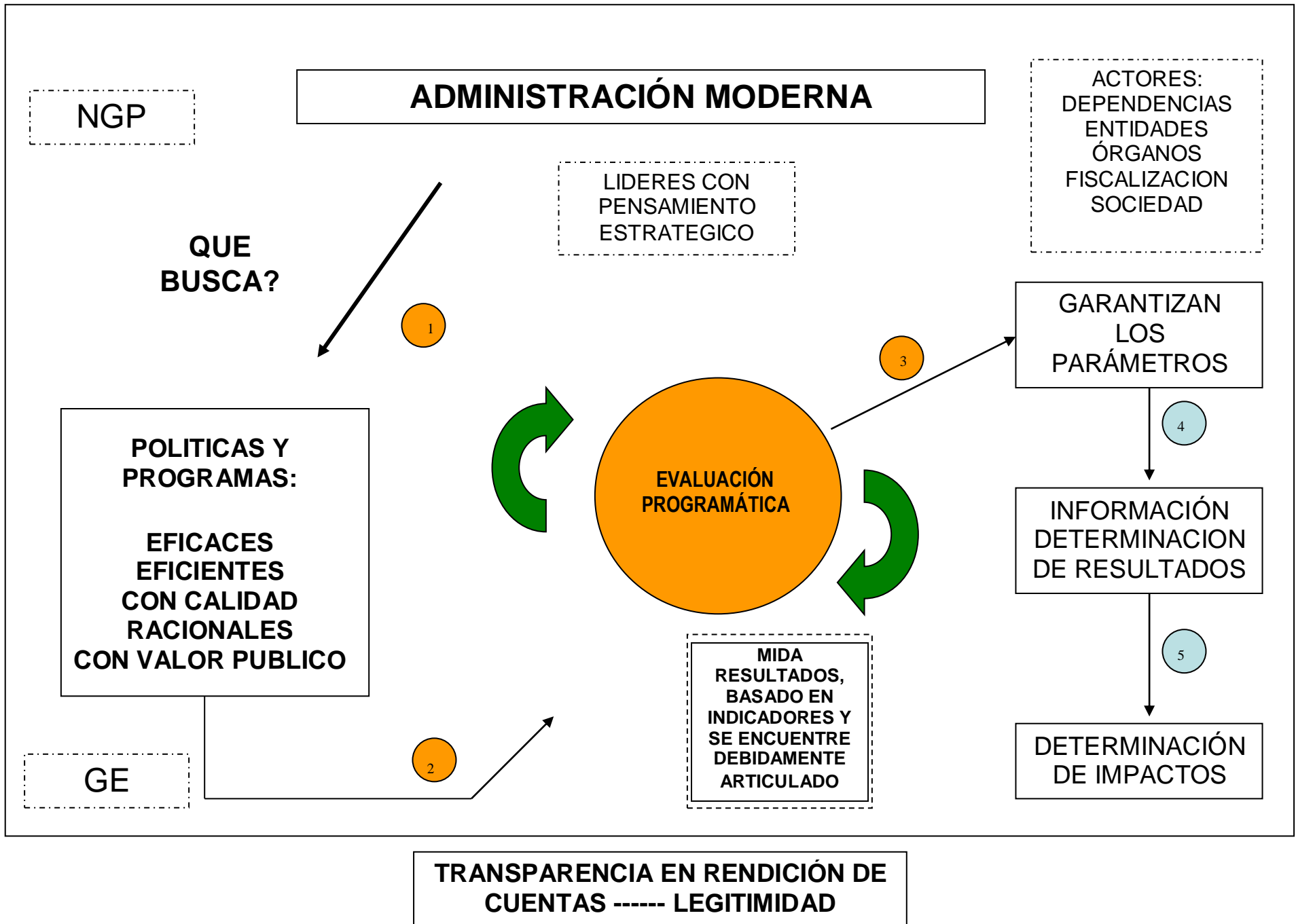
- Racionalización.
- Eficiencia
- Eficacia
- Resultado
- Indicadores
- Toma de decisiones
- Transparencia
- Legitimidad

Con relación a lo anterior, José Ruano comenta que “tres son las razones principales que justifican la evaluación periódica de los servicios públicos: en primer lugar, es una condición previa a cualquier esfuerzo de racionalización de la gestión de servicios; en segundo lugar, permite a los decisores públicos adaptar sus decisiones a los resultados de la prestación, y en tercer lugar, favorece la transparencia de la acción pública y con ella la legitimidad del sistema político”<sup>6</sup> Lo anterior denota que la evaluación es importante para garantizar resultados de calidad y que cumplan con las expectativas de los usuarios.

---

<sup>6</sup> Ruano de la Fuente, José M. (2001), *“El control de la gestión en las organizaciones públicas”*, en Olías de Lima, Blanca, *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid.

Esquema en el que intervienen factores de la nueva gestión pública respecto a la evaluación



## Las propuestas de la Nueva Gerencia Pública

Blanca Olías de Lima, señala que las propuestas de la Nueva Gerencia Pública son:

- Reducción del tamaño del sector público
- Descentralizar las organizaciones
- Jerarquías aplanadas
- Ruptura del monolitismo y especialización
- Desburocratización y competencia
- Desmantelar la estructura estatutaria
- Clientelización
- **Evaluación**
- **Cambiar la cultura**

Respecto a la evaluación se confirma que la Nueva Gerencia Pública, busca desplazar los sistemas tradicionales de control, operativo y financiero (la cual dio resultados en sus momentos) a una verdadera evaluación, deja solo de ser interna para ser externa para determinar si los resultados de la gestión producen los efectos o impactos deseados, "...la evaluación permite conocer desde que se está haciendo o implementando un programa, hasta cuales son realmente sus beneficiarios, pasando por el impacto o beneficio conseguido."<sup>7</sup>

### Utilidad de la evaluación

Los sistemas de evaluación del desempeño o gestión han estado presentes en la administración privada, siendo relativamente reciente el interés por la evaluación del desempeño gubernamental, resultado de las reformas del estado de uno estático a uno moderno, que busca contar con un gobierno más ágil, eficiente y generador de valor en la prestación de servicios a la sociedad.

La gestión pública, es la instancia mediadora entre las acciones de gobiernos (políticas públicas) y los resultados que perciben los usuarios de la misma, es por ello que dicha gestión debe ser eficiente y contar con sistemas de evaluación que les permitan saber en que medida lo es.

Subirats menciona que "...los motivos que pueden llevar a promover una determinada evaluación pueden derivar de necesidades en la formulación de nuevas políticas, con lo que ello implica de argumentos que fundamenten y justifiquen la necesidad de tales novedades. También en los casos de ejecución de políticas, es decir, para asegurar que un programa se implemente de la manera más efectiva posible. O, cuando la evaluación se encamina a determinar la efectividad de un programa de actuación de los poderes públicos, para así examinar su posible continuidad, modificación o terminación"<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Olías de Lima, Blanca, "*La evolución de la gestión pública: La Nueva Gerencia Pública*", en Olías de Lima, Blanca, *La Nueva Gerencia Pública*, Prentice Hall, Madrid. (2001).

<sup>8</sup> Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid (1994).

## El valor público

La concepción tradicional de la administración, señala entre otros aspectos que el gobierno no puede crear valor, que solamente funge como un arbitro que dispone de las reglas, según las cuales la sociedad y el mercado operan con éxito.

La expresión “generar valor” puede interpretarse con el siguiente ejemplo:

No es lo mismo reflexionar los logros o resultados en base a que:

*X entidad paraestatal, logró comercializar 500 viviendas, a familias de escasos recursos en Tijuana*

Que:

*Analizar, si esas 500 viviendas son suficientes, y satisfacen las necesidades de esas familias y el analizar porque no se hicieron mil viviendas mas y porque se comercializan y si ese costo no resulta alto para otras familias.*

Al respecto, la Nueva Gerencia Pública señala que además de cumplir con metas, los gobiernos deben garantizar que se obtengan resultados valiosos y de impacto, “...deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados. Sólo entonces pueden estar seguros de que se ha producido algún valor público”<sup>9</sup>.

En sí, puede apreciarse que para garantizar que la obtención de resultados genera un impacto, debe contarse con evaluaciones que genere la información suficiente, para determinar que tanto avance se tiene al respecto.

En resumen, la Nueva Gerencia Pública busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización de los gobiernos, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social y todo ello se complementa con sistemas fortalecidos de evaluación.

---

<sup>9</sup> Moore, Mark H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona, (1998)

## 2.2 La evaluación: coceptualización y generalidades

Convivimos con el aspecto de evaluación todos los días, o al menos eso creemos, pero ¿qué es la evaluación?

La Real Academia de la Lengua indica que “evaluación” consiste en “la acción y efecto de señalar el valor de una cosa” y que “evaluar” significa “estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa”. María Moliner, en su Diccionario de Uso del Español, señala que “evaluar” consiste en “atribuir cierto valor a una cosa”.

Con base en lo anterior, podría entenderse que evaluar es otorgar un valor a algo, sin embargo para el caso de una evaluación gubernamental bajo el Enfoque de la Nueva Gerencia Pública ésta es concebida como la investigación realizada para conocer los efectos de los programas o acciones, no es solo el hecho de otorgar un valor, sino analizar los resultados que se obtienen al lograr una acción, es decir conocer el efecto o impacto real de dichas acciones en sus beneficiarios.

En este sentido destaca el término de resultados, el cual es conocido en inglés como “outcomes”, el cual es interesante distinguir del termino “outputs” ya que suelen confundirse.

Los “outputs” se refieren al producto que se derivan de un programa o acción y los “outcomes” por su parte se refieren al resultado o impacto que se tiene con los “outputs” producidos:

### Ejemplo

“outputs”	“outcomes”
El programa Semana Nacional de Vacunación produce X número de vacunas aplicadas.	Efecto que produce que se aplique ese X número de vacunas en los niños, mejora en la calidad de vida, aumento en la esperanza de vida, etc.

De lo anterior, tenemos que es planteado en la concepción de Weiss al decir de la evaluación que: “El propósito... es medir los efectos de un programa en relación con los objetivos que se propone alcanzar, como medio de contribuir al proceso subsiguiente de toma de decisiones sobre el programa y por tanto como medio de mejorar la programación futura”.<sup>10</sup>

Por su parte autores como Subirats y Freeman entre otros señalan que evaluar implica investigar, lo cual nos lleva a suponer que se debe de contar con un sistema o modelo específico que cuente, entre otros aspectos con indicadores que permitan analizar y decidir sobre los resultado que se obtienen. En base a ello, podemos cuestionar ¿todos los

<sup>10</sup> Ballart, Xavier. *Cómo evaluar programas y servicios públicos? : aproximación sistemática y estudios de casos*. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas. 1992.

gobiernos evalúan sus acciones? o ¿qué acciones realizan al respecto? ¿la evaluación es adecuada e integral?

Para responder las preguntas anteriores, es necesario que se clarifique que no es lo mismo monitorear y medir avance de metas que evaluar .

El monitoreo hace un seguimiento de las acciones de la iniciativa que se evalúa y los productos de dichas acciones. EL BID señala que el monitoreo “busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos...”. El propósito del monitoreo consiste en detectar de manera oportuna las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución, con tal hacer ajustes para una óptima gestión de las iniciativas, “para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía”.

En el monitoreo, el punto de referencia es el plan de trabajo o plan de acción para el programa y se analiza la ejecución del programa con respecto a dicho plan. El monitoreo hace un acompañamiento<sup>1</sup> de la ejecución de actividades, la entrega de productos y el uso de recursos. Lo anterior nos permite determinar el avance de la ejecución del programa, indicando que tanto se ha logrado de lo planeado y programado.

Así definida, el monitoreo se dirige a las preguntas siguientes:

1. “¿en qué medida cumple la iniciativa las actividades especificadas en su programación?”
2. ¿qué coincidencia se presenta entre la cantidad y calidad de los servicios o actividades esperados y los que se están generando?
3. ¿en qué medida está la iniciativa llegando a los beneficiarios apropiados?
4. ¿los recursos del programa se utilizan de manera apropiada?”<sup>11</sup>

Respecto a la evaluación, la UNICEF dio la siguiente definición: “proceso que procura determinar periódicamente y de manera sistemática y objetiva, la relevancia, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto o programa, a la luz de sus objetivos.”

Vemos que la evaluación ve mas allá que el monitoreo porque reconoce diversos factores que pueden ser claves para el logro de los objetivos ya que evaluar no es solo verificar el cumplimiento de metas, sino además verifica que ese cumplimiento sea a base de unos indicadores determinados y analiza impactos, efectos y resultados, es decir la evaluación se convierte en una herramienta indispensable para la toma de decisiones.

---

<sup>11</sup> Mokate, Karen M., *El monitoreo y la evaluación: herramienta indispensable de la gerencia social*, INDES. (2002)

La evaluación, entonces, propone responder las siguientes preguntas, entre otras:

1. “¿en qué medida cumple la iniciativa los objetivos que justificaba su existencia?. ¿En qué medida cumple dichos objetivos con la calidad esperada, en los tiempos y lugares esperados?
2. ¿cumple los objetivos de manera eficiente?, ¿equitativa?, ¿sostenible?.
3. ¿qué efectos (positivos y/o negativos) se generan, diferentes a los que se reflejan en los objetivos?
4. ¿hay determinadas circunstancias o características entre las poblaciones objetivo que facilitan (o dificultan) el logro de los objetivos?
5. ¿cuáles características de la gestión facilitan (o dificultan) el logro de los objetivos?”<sup>12</sup>

Tenemos pues, que la evaluación es un proceso que genera información para la adecuada y objetiva toma de decisiones sobre la mejora la gestión, pero entonces ¿por qué no es implementada por algunos gobiernos? No es objetivo afirmar que es por falta de interés, porque si analizamos las definiciones podemos darnos cuenta que el monitoreo es una parte integral de la evaluación, con lo que podríamos suponer que no se ha encontrado o determinado las otras herramientas que junto con el monitoreo complementen un Sistema de Evaluación.

### 2.3 Las funciones de la evaluación

Ya en el punto anterior se ha tratado de definir lo que es evaluación, ahora es necesario conocer cuales son las funciones de ésta, las cuales sin duda tienen que ver con el uso que se pretende hacer de la misma. De acuerdo con Stufflebeam y Shinnkfield (1987) indican tres funciones de la evaluación: mejora, rendimientos de cuentas e iluminación de acciones futuras.

La primera función, la de mejora del programa o política evaluada, significa que la evaluación se concibe como una herramienta que permite la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia practica de las acciones a desarrollar, es decir evaluándolas conocemos las áreas de oportunidad que requieren mejorarse.

En el rendimiento de cuentas la evaluación debe servir como instrumento que permita, rendir cuentas sobre la gestión y los resultados de un programa.

La tercera función de la evaluación es la iluminar acciones futuras. Aunque el sentido último de la evaluación tiene que ver, esencialmente, con el programa concreto evaluado en un contexto, situación y momento determinado de forma que se contribuya a su mejora y se rindan cuentas sobre el mismo, las evaluaciones también arrojan una información

---

<sup>12</sup> IDEM

sistemática que contribuye al "acervo científico" no sólo de ese programa, servicio o política concreta sino también del abordaje general de determinados problemas públicos. Con esto se quiere decir que a medida que se evalúen sistemáticamente programas sobre un determinado tema el resultado de esas evaluaciones permitirá conocer las posibles alternativas de solución o mejora es decir se construye evidencia sobre el tema y por lo tanto se sabrá más de él.

Al analizar los tres aspectos mencionados, puede concluirse que la función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas, es decir y permite detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas públicas y el esperado, así como su contribución al alivio de los problemas públicos.

## 2.4 Tipos de evaluación

Ya en el punto anterior se ha tratado de definir lo que es evaluación, ahora es necesario conocer los tipos que existen de ésta, lo cual es complejo ya que existen diversos autores y un sinnúmero de clasificaciones sobre la misma, en este sentido podría presentarse la clasificación que hace Scriven, Dunn, Pichardo, el Banco Mundial entre otros las cuales son base para la evaluación de políticas públicas.

En este capítulo lo que se trata es de uniformar y presentar claramente los tipos de evaluación más comunes que son reconocidos por los diferentes autores que se relacionan con la Nueva Gestión Pública y con el análisis de las políticas públicas para generar una idea en los apartados posteriores de que es lo que se evalúa en el Estado de Baja California.

<b>Tipos de Evaluación</b>
<b>SEGUN EL PROPÓSITO QUE MOTIVA LA EVALUACIÓN</b>
<b>Formativa:</b> Se hace con la intención de mejorar sobre la marcha el diseño y la ejecución del programa a evaluar.
<b>Conclusiva:</b> Se hace una recapitulación del programa durante un periodo de tiempo determinado para ofrecer una valoración global y final del mismo.
<b>SEGUN EL CONTENIDO O FASE DEL PROGRAMA</b>
<b>Evaluación de Diseño:</b> Analiza y valora el diseño y conceptualización del programa.
<b>Evaluación de Proceso:</b> Analiza y valora el proceso de puesta en práctica del programa, es decir, cómo se ejecuta, pone en práctica y funciona.
<b>Evaluación de Resultados:</b>
<b>De <i>outputs</i> o productos:</b> Analiza y valora la calidad de lo que "produce" un programa.
<b>De <i>outcomes</i> o efectos:</b> Analiza y valora los efectos que son producidos por los <i>outputs</i> del programa.

<b>Tipos de Evaluación</b>
<b>SEGUN EL MOMENTO DE LA EVALUACION</b>
<b>Ex-ante:</b> Se realiza antes de que el programa se ponga en marcha.
<b>Ex-post:</b> Se realiza durante o una vez el programa ya se ha ejecutado.
<b>SEGUN QUIEN EVALUA</b>
<b>Interna:</b> Se lleva a cabo por parte de los responsables o profesionales del programa o por una unidad interna, siendo en realidad una (auto)evaluación.
<b>Externa:</b> Se realiza por parte de alguien ajeno al programa, y que no tiene nada que ver ni con su con su ejecución.

Lo interesante de la clasificación que se presentó es el hecho de que cualquier programa o acción de Gobierno puede ser clasificada por cualquiera de los cuatro criterios independientemente del tiempo o quien la ejecute y como se mencionó con ello se presenta una idea general para poder identificar posteriormente que tipo de evaluaciones se han utilizado.

## 2.5 El enfoque y evaluación por resultados

En capítulos anteriores, se hablaba que la reforma administrativa buscaba generar un gobierno cada vez más eficiente y efectivo así también se mencionó que como parte de las ideas de la Nueva Gerencia Pública, se busca contar con Gobiernos que legitimen su actuación en base a resultados obtenidos y de impactos reales, aunado a esto tenemos que organismos internacionales como el Banco Mundial la OCDE pugnan por estos mismos criterios.

De esta manera tenemos que el plano internacional, existen experiencias de reformas hacia una administración orientada a resultados la cual se enfoca a un mayor énfasis a la satisfacción de los “clientes” o destinatarios de los servicios.

La Nueva Gerencia Pública enfatiza las ventajas de tener una gestión pública orientada a resultados, la cual se opone a la visión clásica que hace referencia a los medios y procesos de la gestión. “...El orientar la gestión a resultados, genera una dinámica al interior de la organización que provoca el mejoramiento del desempeño organizacional y de los resultados que se pueden alcanzar.”<sup>13</sup>

Respecto a la evaluación derivada de una gestión orientada a resultados ésta se enfoca a la evaluación del desempeño, la cual no implica únicamente la determinación de los elementos medibles, cuantitativa y cualitativamente, relacionados con el logro de los propósitos establecidos, sino que además incluye elementos que responden a elementos

<sup>13</sup> Mejía L. José. *La evaluación como herramienta para una gestión Pública Orientada a Resultados*. CLAD (2005) Caracas.

Al respecto cabe señalar que si la evaluación es un aspecto que algunos gobiernos no logran realizar, que decir de la evaluación del desempeño.

Para tratar de explicar que es la evaluación del desempeño o que representa, es necesario señalar que el concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. Además de estas dos dimensiones del desempeño público, recientemente se han incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos.

La evaluación del desempeño incluye las variables mencionadas anteriormente, pero ¿qué herramientas se requieren para evaluar dicho desempeño o rendimiento?

“Para evaluar el desempeño en los términos descritos anteriormente, se han desarrollado una gran cantidad de herramientas metodológicas, pero su uso puede conducir a confusiones dado que distintos autores y expertos utilizan diferente terminología para referirse a métodos similares. El campo académico de la evaluación del desempeño ha incluido dentro de la “evaluación del desempeño” a distintos instrumentos tales como”<sup>14</sup>:

- Información de monitoreo y seguimiento;
- Evaluación de proyectos y programas (tipo ex-ante, de seguimiento físico-financiero o ex-post);
- Auditoría de desempeño y
- Auditoría financiera.

Lo que es bien cierto, es que una base fundamental para aspirar a evaluar el desempeño de un gobierno, es el contar con sistemas de indicadores ya que éstos precisamente nos “indican” o señalan parámetros sobre los cuales determinamos la efectividad de los logros obtenidos.

En este sentido, tenemos que los indicadores de desempeño son “Los (...) instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. (...) La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención (...) Busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los

---

<sup>14</sup> Bonnefoy, Juan Cristóbal *Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*. Chile: ILPES. (2003)

objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras”<sup>15</sup>.

En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión.

<b>Fundamentos para la evaluación del desempeño</b>	<b>Importancia del impacto social</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Posibilita la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño global del gobierno, por medio de la evaluación de sus principales programas y/o departamentos.</li> <li>2. Induce un proceso de transformaciones estructurales y funcionales que permita eliminar inconsistencias entre el quehacer de la organización y sus objetivos prioritarios.</li> <li>3. Apoya el proceso de desarrollo organizacional y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.</li> <li>4. Mejora la coordinación de los Servicios Públicos con la Dirección de Presupuestos, extendiendo el proceso presupuestario hacia la discusión fundamentada de los resultados y el establecimiento de compromisos en torno a éstos.</li> <li>5. Mejora cualitativa y cuantitativamente la información sobre desempeño de los Servicios que recibe el Congreso.</li> <li>6. Apoya la construcción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucionales como individuales.</li> <li>7. Genera un mayor grado de confiabilidad de la gestión institucional, permitiendo eliminar trámites innecesarios en este contexto.</li> </ol>	<p>Mediante el análisis del impacto social se evalúan las consecuencias y efectos de las acciones gubernamentales en el bienestar de diferentes grupos sociales.</p>

Fuente: Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2003

Hemos visto, de una manera general que es la evaluación, sus principales factores con los que se relaciona, así como la base teórica que le dará sustento en el presente estudio de caso.

---

<sup>15</sup> IDEM

### **2.3 Conceptos clave**

Los conceptos o variables que se desarrollaran en el presente documento son los siguientes, algunos de los cuales ya se han abordado en el apartado anterior:

- Evaluación
- Desempeño (operativo, financiero y de congruencia).
- Efectividad.
- Eficacia.
- Eficiencia.
- Impacto social
  
- Indicador de evaluación del desempeño



## 3.1 Experiencias de la evaluación a nivel internacional

En el contexto de la Nueva Gerencia Pública y bajo la premisa de ser un estado moderno, ya diversos países cuentan con experiencias en materia de evaluación de la gestión pública orientada a resultados, estas experiencias han sido impulsadas por Organismos Internacionales como lo son la OECD, el CLAD, el Banco Mundial, etc. buscando la satisfacción de los usuarios.

Al respecto se presentará una breve reseña de los países que ya cuentan con este tipo de experiencias. En una primera parte se presentarán países con mayor antigüedad y posteriormente las experiencias en América Latina la cuales fueron publicadas por el CLAD y realizado por Cunnil Grau y Ospina Bozzi en 2003: la experiencia en América Latina.

### a) Gran Bretaña

Introdujo la *Financial Management Initiative* (FMI), con la instauración de un sistema de gestión por resultados. Este proceso contó con indicadores de desempeño institucionales, permitiendo delegar responsabilidades de gestión hacia niveles inferiores de dirección, construir sistemas de información gerencial y adecuar las prácticas presupuestarias.

### b) Nueva Zelanda

Reformas más radicales, basado en un sistema de relaciones intra gubernamentales que consiste en contratos de servicios, suscritos entre los ministros y los órganos ejecutores dotados de autonomía administrativa, conteniendo términos de referencia expresados en indicadores de resultados.

### c) Australia

Con énfasis en el ámbito financiero, introdujo el *Financial Management Improvement Program*, que incluyó conceptos como la planificación estratégica, el diseño de incentivos al desempeño y otras medidas de adecuación institucional y orgánica destinadas a mejorar la gestión financiera del país. El uso de indicadores de desempeño, al ser intensivo, ha ido gestando uno de los sistemas más completos de información presupuestaria.

### d) Estados Unidos

Iniciadas con la aprobación de la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno la cual tenía como objeto la instalación de un sistema presupuestario basado en el desempeño y en la flexibilidad gerencial. Los organismos elaboraron sus propios planes estratégicos quinquenales vinculados a resultados susceptibles de medición para incorporarlos en el presupuesto federal junto a un plan de desempeño cuyo cumplimiento se comunica al Congreso a través de informes programáticos.

## e) La evaluación de resultados en América Latina

El Estudio publicado por el CLAD de Cunill Grau y Ospina Bozzi, en 2003 se basó en el análisis de cuatro casos de experiencias de evaluación de resultados y gestión pública de Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, el cual será tomado como referencia para abordar este apartado.

Al respecto lo relevante es que si bien es cierto que el estudio señala que la necesidad de la evaluación de resultados se basó en la necesidad de aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y de posibilitar una mejor responsabilización dentro del sector público, ambos propósitos se abordaron de forma distinta.

En Chile y en Uruguay la adopción de la evaluación de resultados se caracterizó como el “modelo presupuesto” el cual se refiere a un enfoque en cual la prioridad habría estado puesta en apoyar la planificación estratégica y la toma de decisiones en las distintas organizaciones públicas, y en sentar bases más sólidas para la responsabilización de tipo administrativo dentro del Estado y se destaca que se orientó al proceso presupuestario.

Por otro lado, el otro enfoque se presentó en Colombia y Costa Rica ya que la evaluación de resultados habría sido incorporada de acuerdo al “modelo plan” enfoque que “combina la búsqueda de mejoras en el proceso de formulación de políticas y en la gestión del sector público con el objetivo de aumentar el protagonismo de la ciudadanía en el control y la fiscalización del gobierno y potenciar, por esa vía, el carácter democrático del Estado”.<sup>16</sup>

Más allá de las diferencias que existen entre los dos enfoques que se manejan en el documento del CLAD, se presentan aspectos que resulta interesante analizar.

El primero de estos aspectos es la ubicación que se les ha dado a las iniciativas de evaluación analizadas dentro de la estructura institucional del Estado. En el caso de los países del “modelo presupuesto”, prácticamente todas las iniciativas de evaluación han sido puestas bajo la órbita de la división gubernamental responsable de la programación presupuestaria mientras que en los países del “modelo plan”, los sistemas de evaluación dependen del Ministerio encargado de la planificación .

Un segundo aspecto en el que esto se ha visto reflejado es en los niveles del accionar gubernamental en los que se han centrado los esfuerzos de evaluación en uno y otro modelo. En este sentido, lo que más se destaca es el fuerte énfasis del “modelo presupuesto” en la evaluación de resultados a nivel de las entidades públicas, y el empeño del “modelo plan” por evaluar resultados tanto a nivel de las entidades como a nivel de sector

---

<sup>16</sup> Ospina, Nuria (2000), *“Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”*, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD

de política pública, lo que en ambos casos parecería guardar coherencia con las prioridades manifiestas de uno y otro modelo. En el caso del “modelo presupuesto”, se trata de brindar apoyatura a la gestión estratégica de las entidades públicas y de posibilitar la responsabilización administrativa de las autoridades ejecutivas de cada entidad frente a las autoridades políticas y, dentro de cada entidad, de los gerentes subalternos frente a los de nivel más alto. En cambio, en el “modelo plan”, el énfasis en la gestión estratégica de las entidades públicas y la responsabilización administrativa estaría acompañado por un empeño al menos igual de importante en posibilitar la rendición de cuentas de los autoridades electas de cara a la ciudadanía.

La tercera diferencia es que si bien en los cuatro países ha existido la intención de vincular los resultados de la evaluación con el proceso de programación presupuestaria el Documento señala que los países del “modelo presupuesto” parecerían haber tenido bastante mayor éxito en este terreno que los del “modelo plan”.

Por último, es interesante que en el estudio del CLAD que, mientras que en tres de los cuatro países el medio predilecto para dar difusión pública a los resultados de las evaluaciones parecería ser Internet, el único de los cuatro países embarcado en un decidido esfuerzo por publicitar esta información a través de los medios masivos de comunicación es Costa Rica.

Lo cual parecería guardar coherencia con uno de los objetivos más distintivos del “modelo plan” que es el de hacer de la evaluación de resultados una herramienta para la responsabilización de la clase política y la administración pública en general hacia la ciudadanía.

### 3.2 La evaluación en la gestión pública Mexicana

En el presente capítulo se reseñará la evolución y los esfuerzos que se han realizado respecto a la evaluación en el Gobierno Federal, el cual por tratarse de un aspecto gubernamental podría iniciar en la etapa post revolucionaria de 1917, sin embargo iniciaremos en la época cuando se incrementa el interés del Gobierno Mexicano en el control y seguimiento des las Entidades Paraestatales. Para tratar de hacer mas claro este trayecto se presentará un resumen por periodos:

<b>Evolución de la Evaluación en México</b>	
<b>Periodo</b>	<b>Descripción</b>
1970 -1976	El control de las Empresas Paraestatales es lo emblemático de este periodo, por lo cual se crean mecanismos de seguimiento. El Congreso de la Unión toma facultades para realizar el control de ingresos y egresos.
1976-1982	Con el Presidente José López Portillo se incrementan las acciones de planeación al crearse la Secretaría de Programación y Presupuesto a la cual se le otorga la atribución de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar el gasto público. Sin embargo no existió un sistema de evaluación. Lo interesante es que a la para de esta recién creada Secretaría que abarcaba la evaluación también existía la Coordinación de Evaluación de Presidencia. En este periodo se publica la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con lo cual se fortalece a éste Órgano de Fiscalización dependiente del Congreso de la Unión.
1982-1988	Con el Presidente Miguel de la Madrid, se ejecutó el Plan Global de Desarrollo. Se crea la Secretaría General de la Federación (SECOGEF) como medio para renovar ética y moralmente el accionar de los servidores públicos, tomando a su cargo las funciones de control y evaluación ya que la Secretaría de Programación y Presupuesto se enfocó mas al aspecto de control de gasto, estabilización y saneamiento financiero..  Lo trascendente de este periodo es la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como la obligatoriedad de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo, el cual es la base para el logro de resultados. Surge también el Programa de Simplificación Administrativa para lo cual se realizaron evaluaciones de los avances de los compromisos adquiridos.  En sí la SECOGEF se convirtió en un ente fiscalizador más que previsor y se fomentó mas que la evaluación las auditorias lo que conlleva al control de las acciones.

## Evolución de la Evaluación en México

Periodo	Descripción
1988-1994	<p>Con el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari se crea el Programa General de Simplificación Administrativa, el cual buscaba consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales, promover la evaluación de la calidad y la transparencia.</p> <p>Se crea el famoso Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) quien era operado por la Secretaría de Programación y Presupuesto la cual se fusiona con la Secretaría de Hacienda y se crea la Secretaría de Desarrollo Social. Lo interesante que el PRONASOL da pie a la creación de Contralorías Sociales.</p> <p>Por su parte la SECOGEF se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para que se asegurara la eficacia y eficiencia Gubernamental.</p> <p>En este periodo la evaluación de programas y/o políticas públicas consistía en un reporte simple sobre acciones llevadas a cabo y la identificación de algunos resultados generales.</p> <p>Los informes gubernamentales hacían mediciones globales, sin aislar y/o considerar los efectos directos de una acción gubernamental ejecutada.</p> <p>Ya para este periodo se identifica la necesidad de una evaluación de políticas públicas orientada a medir impactos y medir los beneficios sociales</p>
1994-2000	<p>En este periodo ya en el umbral de la globalización se hizo indispensable el contar con un gobierno eficiente y efectivo, con servicios de clase mundial, planeación estratégica a largo plazo, autonomía de gestión, evaluación por resultados no por actividades, implementación de un servicio civil, desregulación y organizaciones flexibles, entre otros.</p> <p>Para el logro de lo anterior, se crea el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).</p>
2000-2006	<p>Con el Gobierno de Vicente Fox, se instauró el Modelo de Innovación Gubernamental, en el cual se visualiza a un Gobierno estratégico y competitivo, que fije democráticamente las prioridades sociales e invierta eficientemente sus recursos; un gobierno ágil y flexible capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente.</p> <p>Con este modelo se busca pasar de un Gobierno tradicionalista a un Buen Gobierno, con características específicas donde la confianza de los ciudadanos es esencial.</p>

Fuente: Elaboración propia

Con base en el cuadro anterior, desarrollaremos a detalle los logros obtenidos a nivel Federal en materia de evaluación durante el periodo de 1994 al 2006.

### Periodo 1994 -2000

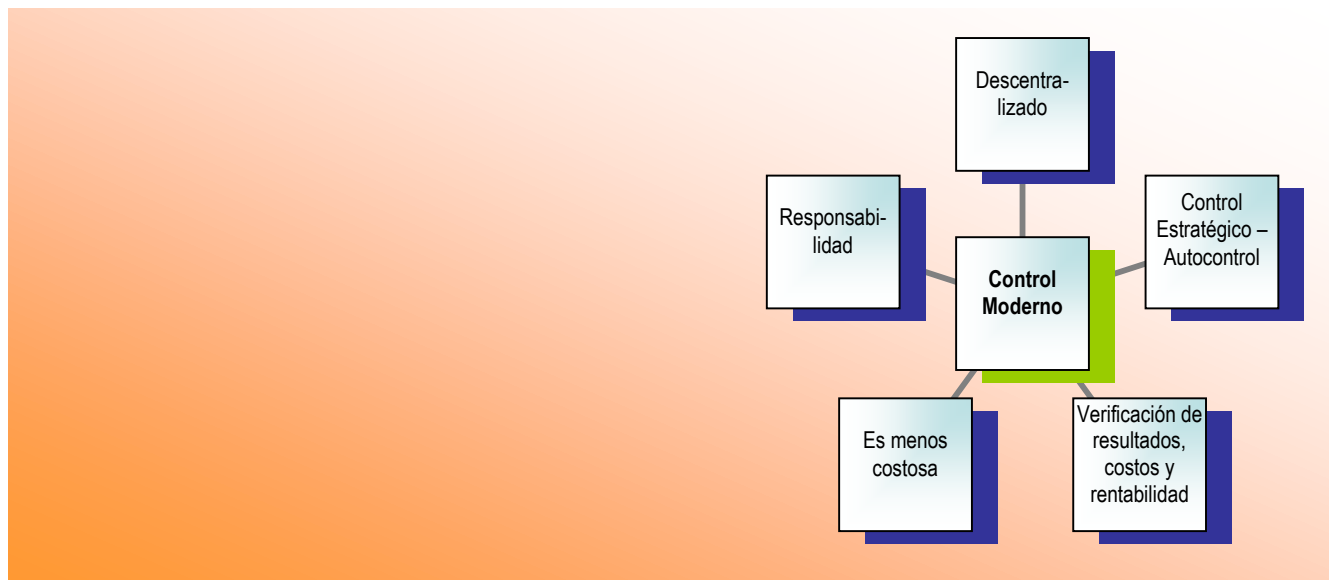
Con el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) se buscó transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una firme cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad.

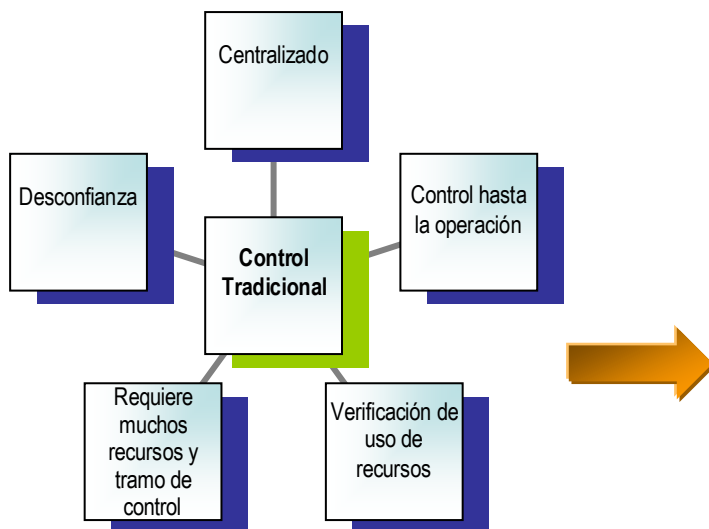
Los principales objetivos del PROMAP eran:

- Lograr un gobierno eficaz y eficiente
- Combatir la corrupción de una manera preventiva (cambio de cultura)
- Lograr el enfoque de orientación al cliente

Dentro de sus líneas de acción destacaban la participación y atención ciudadana, la descentralización, medición y evaluación de la Gestión Pública, Profesionalización y Ética del Servicio Público.

Con el PROMAP la perspectiva de control se modificó al cambiar de uno tradicional a uno moderno en el cual el término de orientación a resultados comienza a tener ingerencia en la Gestión Gubernamental.





La piedra medular de la modernización que se pretendía realizar con el PROMAP era el Plan Nacional de Desarrollo (PND) al cual se vinculaba porque a través de éste se buscaba conocer los resultados de los principales objetivos y estrategias contenidos en el PND, es decir la base para determinar las mediciones sería el propio Plan.

En este sentido, se determinó que las instituciones gubernamentales debían manejar mediciones, que serían diferentes dependiendo del nivel, incorporándose un enfoque de servicios y de orientación al cliente.

Con el PROMAP surgen otros sistemas que buscaban una reforma, es así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el afán de hacer más eficiente el sistema presupuestario crea el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

El SED tuvo la característica de orientación a resultados, pero solamente enfocado al presupuesto, pero se reconoce que se hicieron trabajos para crear un Sistema de Indicadores para orientar precisamente el gasto a los resultados, de tal manera que las metas programadas se orientaron a lo establecido en el PND y a los objetivos sectoriales estratégico.

Con base en lo anterior, se tuvo la necesidad de crear un Sistema de Monitoreo de Programas, se establecieron técnicas de medición y mecanismos de evaluación.

Un aspecto destacable es también la búsqueda de la participación social en el quehacer gubernamental con la creación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana.

Resumiendo lo anterior, se tiene que el SED presentó las siguientes vertientes:

- Medición y evaluación
- Descentralización operativa
- Participación social
- Servicio Profesional de Carrera

Si bien es cierto que se logró un gran avance en esta materia, los analistas del Sexenio del Ernesto Zedillo han señalado el sistema de evaluación no se consolidó como se esperaba ya que no se pudo lograr la vinculación programática con el SED.

## **Periodo 2000 -2006**

Es en este periodo cuando un candidato de oposición ocupa la Presidencia del País, quien en basó la actuación de su Gobierno en el Modelo de Innovación Gubernamental

Este modelo que tiene como propósito dar valor agregado a lo que hace el gobierno. Dicho valor se basa en la capacidad que las diferentes dependencias gubernamentales tengan para mejorar sus procesos internos y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana.

En este periodo se crea la Oficina para la Innovación Gubernamental la cual la cual señala que la innovación gubernamental en México se encarga de transformar al Gobierno en una institución útil y eficaz que contribuya a lograr lo planeado en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como en materia de orden y respeto.

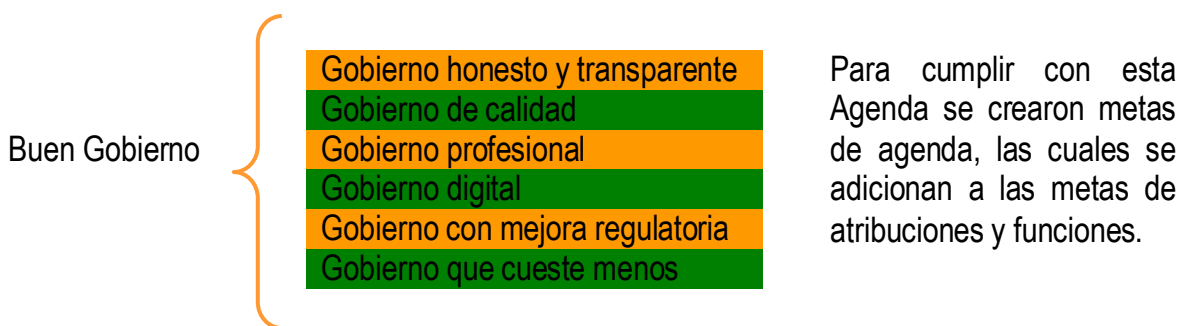
La innovación gubernamental pretende desarrollar a través de líneas de acción al interior de las instituciones con los siguientes objetivos:

- Transformar al Gobierno en un aparato eficaz que alcance los resultados planeados.

- Reformar radicalmente la orientación y la capacidad de respuesta del Gobierno a las necesidades de la ciudadanía. (Mejorar la capacidad de gobernar clarificando el rol central del Gobierno).
- Romper con apatías culturales, administrativas, económicas y políticas realizando los cambios necesarios.
- Recuperar el papel de liderazgo y la confianza de los ciudadanos en el Gobierno.

Lo anterior, nos deja ver que la presente administración federal tiene como propósito que el Gobierno se encamine a obtener mejores resultados y la herramienta que está utilizando es precisamente la innovación.

No puede dejar de mencionarse que a través de este modelo se estableció la agenda de Buen Gobierno en el cual destaca el aspecto de la honestidad y la transparencia.



Institucionalmente, la responsabilidad de la evaluación es la Secretaría de la Función Pública (SFP), según lo establecido por el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, destacando las siguientes atribuciones:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

Aunado a lo anterior, le corresponde también a la SFP “el cumplimiento del Acuerdo firmado por la SHCP y la entonces SECODAM, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Abril de 2002, con el objeto de que las evaluaciones sean de calidad para mejorar el desempeño de los programas federales, se generen insumos adicionales a las dependencias para mejorar el diseño y resultados de sus programas, se aporten insumos sobre las deficiencias y bondades de las evaluaciones externas a los coordinadores de sector, se ofrezcan elementos para la preparación del proyecto de presupuesto al representante del

ejecutivo, se brinde apoyo técnico a la Cámara de Diputados sobre el avance y valoración de los programas federales, y que se pueda posicionar a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la SFP como un ente capaz de emitir un dictamen confiable sobre la evaluación externa de los programas federales y que emita recomendaciones de política pública en función del análisis de sus resultados”.<sup>17</sup>

Hemos visto que se ha buscado lograr una evaluación integral de los resultados de la gestión pública en términos de eficiencia, eficacia y productividad, articulando el gasto público, los programas y metas de los sectores con los principales objetivos y políticas de gobierno, por lo que puede decirse que se ha logrado un gran avance en materia federal, para complementar lo anterior, se presentará un breve resume de los mecanismos concretos de evaluación de resultados existentes.

- Sistema de evaluación del Desempeño de la SHCP
- Sistema de Metas Presidenciales
- Sistema de evaluación y Contro Gubernamental de SFP

## **D**IAGNÓSTICO DEL PROBLEMA: RASGOS DE EVALUACIÓN EN B.C.



### **4.1 Diagnóstico**

Baja California es un Estado que es reconocido por el Gobierno Federal como uno de los mas vanguardistas e innovadores, esto debido a que ha buscado integrarse a las líneas de acción y estrategias que en materia de modernización se han emprendido en el ámbito Federal.

Al respecto, es importante señalar que Baja California fue uno de los primeros estados en implementar un sistema de seguimiento programático, de esta manera durante el año de 1996, se diseñó el sistema de programación para facilitar el seguimiento y la evaluación de las actividades de las Dependencias del Poder Ejecutivo de Baja California, constituyéndose en una herramienta para plasmar la Programación del Proyecto de Presupuesto de Egresos desde 1997 hasta la fecha. En el Caso de las Entidades Paraestatales esto se da a partir de 2003, lo cual era preocupante ya que es precisamente el Sector Paraestatal quien atiende en su mayoría las acciones de beneficio social directo.

---

<sup>17</sup> Mejía L. José. *La evaluación como herramienta para una gestión Pública Orientada a Resultados*. CLAD (2005) Caracas.

En este sentido, no existía un seguimiento ni siquiera un monitoreo de los resultados, solamente se hacía una función de verificación de cumplimiento de metas, ya que se daba más peso al ejercicio de recursos que a los resultados programáticos obtenidos.

La apertura programática se componía por acciones que no reflejaban un resultado a lograr únicamente acciones operativas y un sinnúmero de tareas que provocaron que la programación fuera simplemente inmensa lo cual impedía que se hicieran acciones de evaluación, siendo la entonces Contaduría Mayor de Hacienda quien en su caso observaba la falta de cumplimiento de las metas establecidas.

Fue hasta 1999 cuando después de efectuar la reforma al sistema de la programación mediante tres pasos que fueron:

- Diagnóstico y validación de la programación 1999;
- Achicamiento de la programación;
- Nueva apertura programática (definiendo tres categorías programáticas); que fueron Programa, Subprograma y Actividad Institucional.

Que se dio inicio a la implementación de las primeras acciones de evaluación, esto con la experiencia federal del Sistema de Evaluación del Desempeño y en el marco del PROMAP.

De esta manera quien toma la batuta en cuanto a la evaluación programática fue la Secretaría de Planeación y Finanzas (Dependencia normativa de la planeación, programación y evaluación de las acciones gubernamentales) quien diseñó metodologías y normatividad para:

- Definición de Indicadores
- Elaboración del Diagnóstico por Programa
- Evaluación del Diagnóstico por Subprograma

Con ello, se buscaba implantar el Sistema de Evaluación Gubernamental y obtener un informe mensual sobre el comportamiento de las acciones plasmadas en los Programas Operativos Anuales, para lo cual en el año 2000, se impartieron Talleres para la Definición de Indicadores a 15 Dependencias.

Todo lo anterior, giraba en torno a la verificación de los compromisos contraídos en el presupuesto y a evitar las observaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En este sentido, las herramientas de evaluación se centraron en los Programas Operativos Anuales, destacando la clasificación de programas adjetivos y sustantivos, metas de impacto y rentabilidad social.

La primera etapa de estos trabajos fue reorientar precisamente el vasto número de acciones de adjetivas a sustantivas y de impacto y sobre todo a que su realización se derivara de las

líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo, es decir el Plan toma un mayor peso y se convierte en el rector del quehacer gubernamental.

Una vez lograda la reorientación y sobre todo la sensibilización de los responsables de los programas, se logró instaurar el Sistema de Evaluación del Desempeño Gubernamental (SEDG) el cual según lo establecido en los Lineamientos para la Programación del Gasto Público 2001 obedece a la necesidad de conocer el comportamiento de los programas para detectar logros y deficiencias y poner en consecuencia medidas de mejoramiento y aseguramiento en la instrumentación de los resultados plasmados en la programación del gasto público.

La Secretaría de Planeación y Finanzas, definía a un sistema de evaluación del desempeño gubernamental, como la comparación que resulta de confrontar lo que se ha hecho (lo realizado) con lo que se quería hacer (resultados y metas programados), de tal forma que sirva para observar los resultados obtenidos y en caso de que existan variaciones programáticas, investigar las principales causas estas; proponiendo los reajustes necesarios para la contribución a la toma de decisiones sobre la continuidad o no del quehacer comprometido, de tal forma que se proceda a realizar las modificaciones conducentes a la programación del gasto público.

En este sentido, se concebía al monitoreo como una de las prácticas claves de la gestión por resultados, cuyo objetivo es apoyar el proceso de toma de decisiones, así como mejorar la provisión y prestación de bienes y servicios, de tal forma que sea una herramienta para mejorar: el desempeño de una organización, los mecanismos de control y rendición de cuentas, el proceso presupuestario, promover compromiso y asegurar legitimidad.

Para el logro de lo anterior, en los citados lineamientos se establecía que su instrumentación imponía el construir y desarrollar un sistema de indicadores de desempeño sobre aspectos claves del Gobierno (administración pública centralizada) que al generar información sistemática y confiable apoye tanto a la toma de decisiones en las dependencias como a la Secretaría de Planeación y Finanzas en la asignación y reasignación del gasto público.

La implementación del SEDG, se proponía en diversas etapas que implicaba el inicio de otro sexenio:

<b>1ra. Etapa: De implantación. 1999/2001</b>
Inicia en 1999 con la definición de indicadores de desempeño por categoría programática en cada uno de los Ramos del Poder Ejecutivo, considerando a esta etapa como de experimentación y análisis de la información para mejorar la construcción de los indicadores.
<b>2da. Etapa: De desarrollo 2002/2004</b>
Para el ejercicio 2005 se deberán incorporar los indicadores de

desempeño a los formatos de programación que emite el sistema computarizado y con la experiencia de haber llevado el seguimiento del ejercicio en Excel, se tendrá una base de datos que permitirá un manejo racional de los recursos públicos a ejercerse en el 2005, a modo de asegurar el impacto de los resultados por programa.

### **3ra. Etapa: De fortalecimiento 2005/2007**

El Sistema de Evaluación del Desempeño Gubernamental (SEDG) exigirá para esta etapa la definición y determinación de metas por indicador de desempeño, con lo cual será más factible cumplir con los compromisos plasmados en el P.E.D. 2005-2007, imprimiéndole a cada ejercicio presupuestal una respuesta congruente entre acciones previstas con compromisos retadores a realizar con recursos públicos distribuidos adecuada y pertinentemente.

### **4ta. Etapa: De expansión 2007/2013**

Consolidado el SEDG corresponderá a esta cuarta etapa el establecer un sistema de estímulos e incentivos al debido y oportuno cumplimiento de los indicadores de desempeño y sus metas, de manera que permita y estimule a las Dependencias y sus programas ser más ambiciosos en su quehacer y la administración de sus recursos; de tal forma que se posibilite una Administración Pública Estatal de calidad y competitiva en el servicio a la comunidad Baja Californiana.

Fuente: Archivos Secretaría de Planeación y Finanzas

Como puede apreciarse, se elaboró una metodología con visión estratégica, la cual tomaba en cuenta criterios de la Nueva Gerencia Pública, por lo que puede decirse que se estaban sentando las bases para implementar un verdadero sistema de evaluación.

En este sentido la Secretaría de Planeación y Finanzas introdujo **la medición del desempeño y de los resultados de la gestión gubernamental** que no es otra cosa que verificar lo que se planteó alcanzar y lo que realmente se logró, con la finalidad de identificar los éxitos y fracasos de las acciones comprometidas en el programa presupuestado, es decir, ¿cómo ha operado el Programa Operativo Anual?, tanto en dinero, como en resultado con la característica que se buscaba una base de indicadores.

Al respecto, la Secretaría de Planeación y Finanzas Existe una Tipología de indicadores de desempeño<sup>18</sup>, que los clasificaron de la siguiente forma:

- **Indicadores de impacto**
- **Indicadores de gestión**
- **Indicadores de proyectos**
- **Indicadores de servicios**

Esta tipología **exigía determinadas dimensiones a evaluar**<sup>19</sup> por éstos indicadores: Impacto, cobertura, pertinencia, eficiencia, calidad y alineación:

<sup>18</sup> Esta tipología la presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su Guía para la definición de indicadores 1998 y de aquí se tomaron los cuatro ejemplos.

<sup>19</sup> Estas dimensiones fueron avaladas tanto por SHCP como por SECODAM en sus respectivas Guías, pero su aplicación fue adecuada por la Secretaría de Planeación y Finanzas, para el tema "resultados" de los Lineamientos para la programación del gasto público 2000.

Dimensión	Que mide
Impacto	Mide el logro del propósito del programa, es decir ¿Cuáles son las consecuencias que se generaron por el logro de las metas, resultados y objetivos?.
Cobertura	Mide el alcance del resultado mediante la comparación Población atendida Vs Población objetivo.
Pertinencia	Mide el grado de oportunidad y si en ese momento es aconsejable y factible (adecuado). Si acaso es referente al marco legal de su competencia; o relativo a la problemática social o ambas; quizá a las prioridades del desarrollo.
Eficacia	Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un período de un año calendario.
Eficiencia	Uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un resultado predeterminado, siendo el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores; se refleja en el uso de las vertientes de instrumentación.
Calidad	Mide la satisfacción de los clientes con los atributos del servicio, medidos a través de la definición de un estándar.
Alineación de recursos	Mide la congruencia entre los recursos requeridos y aprobados y entre aprobados y suministrados (en volumen y tiempo)

Fuente: archivos de la Secretaría de Planeación y Finanzas

Otro instrumento utilizado en este periodo fue la “Guía metodológica para la evaluación de la programación de la administración pública (GUIMEPAP)” se concibió como un instrumento de valoración por puntos tanto de la propuesta programática, como de la reprogramación subsecuente, es decir, una forma que permita medir e identificar si la programación presentada plantea la orientación a resultados.

Par dar una idea concreta de lo que implicaban las evaluaciones a continuación se presentan una breve descripción:

#### A. Evaluación del programa bajo la hoja de trabajo de ponderación por puntos

En el contexto de la evaluación de programas para evaluar un programa y darle un valor determinado, se toma como referencia los rangos definidos para la rentabilidad social del programa pero anteponiendo el tipo de la programación que resulta

RANGOS	RENTABILIDAD SOCIAL	TIPO DE PROGRAMACION
MENOS DE 40	NULA	NO ACEPTABLE
DE 40 A 59	BAJA	NO DESEABLE
DE 60 A 79	MEDIA	ACEPTABLE
DE 80 A 100	ALTA	DESEABLE

#### B. Evaluación del subprograma bajo la hoja de trabajo de ponderación por puntos

Se toma como referencia los rangos previamente definidos para la rentabilidad social del programa, pero, anteponiendo la característica de la programación que resulta; así como con la frecuencia de las características de las metas con las que cumple por subprograma, lo que determina el desempeño del subprograma:

RANGOS	CARACTERISTICAS DE LA PROGRAMACION	CARACTERISTICAS QUE POSEEN LAS METAS	DESEMPEÑO
MENOS DE 40	NO ACEPTABLE (simple institucional)	1	MALO
DE 40 A 59	NO DESEABLE (simple institucional)	3	BAJO
DE 60 A 79	ACEPTABLE (simple estructural)	5	REGULAR
DE 80 A 100	DESEABLE (compleja estructural)	7	ALTO

Por ejemplo, al evaluar el subprograma “x” y obtener bajo la ponderación 52 puntos, éste se ubica en el rango de 40 a 59 puntos, que corresponde a una programación “No deseable”, con 3 características de 7 que cataloga a la meta ideal, por lo cual su desempeño se califica como “bajo”.

Así mismo como la suma de los subprogramas integran un programa se utilizó la operación de Promediar el total de cada uno de ellos:

Subprograma “A” = 49 puntos,	
Subprograma “B” = 58 puntos,	
Subprograma “C” = 52 puntos,	
Subprograma “D” = 54 puntos,	
Sumados nos da un total de 213 puntos que divididos entre los cuatro subprogramas nos da un promedio de 53 puntos.	

Lo que nos dice que el carácter de la programación es del rango de 40 a 59 puntos, que lo caracteriza como “No deseable” (cuenta con lo mínimo) y con un desempeño bajo.

### C. EVALUACIÓN PROGRAMÁTICA TRIMESTRAL

Con esto se buscaba reforzar la evaluación tanto cuantitativa como cualitativamente, proporcionando datos que permitieran precisamente ‘saber cómo va aquello que sé esta haciendo’ en las Dependencias y coadyuvar a la evaluación trimestral.

RAMO	COD:	
PROGRAMA:		COD:
SUBPROGRAMA:		COD:
<b>EVALUACION CUALITATIVA</b>		

EVALUACION CUANTITATIVA							
DESCRIPCION DE LA META	CANTIDAD	P	R	U. DE MEDIDA	EVIDENCIA DE LO REALIZADO	IMPACTO/ COBERTURA	Presupuesto ejercido por T.
ACTIVIDAD INSTITUCIONAL							
INDICADOR DE DESEMPEÑO:							
OBSERVACIONES:							

Como se puede observar, en el sexenio anterior se hizo un gran esfuerzo para lograr el instaurar un Sistema de Evaluación, el cual se presumía como muy prometedor, una de las debilidades de este sistema que no se inició con el Sector Paraestatal y se dejaron Entidades Paraestatales cuyo impacto social es muy alto (inmobiliarias, comisiones del agua, ISESALUD, DIF, etc.) y solo se ubicó en las Dependencias del Sector Central en su mayoría normativas.

Otra de las limitantes fue que los trabajos se iniciaron a 2 años de concluir la administración lo cual no permitió su total operación y por consiguiente su cabal implementación por lo que al llegar la administración siguiente simplemente se dio un “borrón y cuenta nueva”.

#### 4.2 Análisis de la situación actual

En la presente administración que inició en 2001 y concluye en 2007 y en el marco de la innovación gubernamental y el buen gobierno, los esfuerzos por evaluar de la anterior administración no tuvieron continuidad y se bosquejaron nuevos esquemas.

Como antecedente se tiene que en la Primera Fase del Modelo de Planeación Gubernamental se definió el Plan Estatal de Desarrollo y sus Programas, por primera vez se definía en el Plan los Programas estratégicos de Gobierno y lo más importante de manera sectorial se trabajó para su realización, de esta manera se buscaba cerrar la brecha entre el Plan y las acciones gubernamentales al no considerar a los Programas Operativos Anuales,

como el único medio para la atención del PED si no que además se incluyeron los Programas Sectoriales, Especiales, Regionales y el Programa de Inversión Pública.

Se trabajó en alinear la Estructura Programática con la Estructura Presupuestal y ambas con las Estructuras Organizacionales de las Dependencias y Entidades. Así mismo Se instrumentó en el Programa Operativo Anual el concepto de Proyecto como el elemento de trabajo que impulsara el proceso de Transformación del Gobierno, de igual manera se rediseñó la estrategia a seguir para la Inversión Pública, impulsando conceptos como el enfoque Multianual y la Transversalidad de las Acciones. En síntesis se definió: “Qué se debería Hacer”

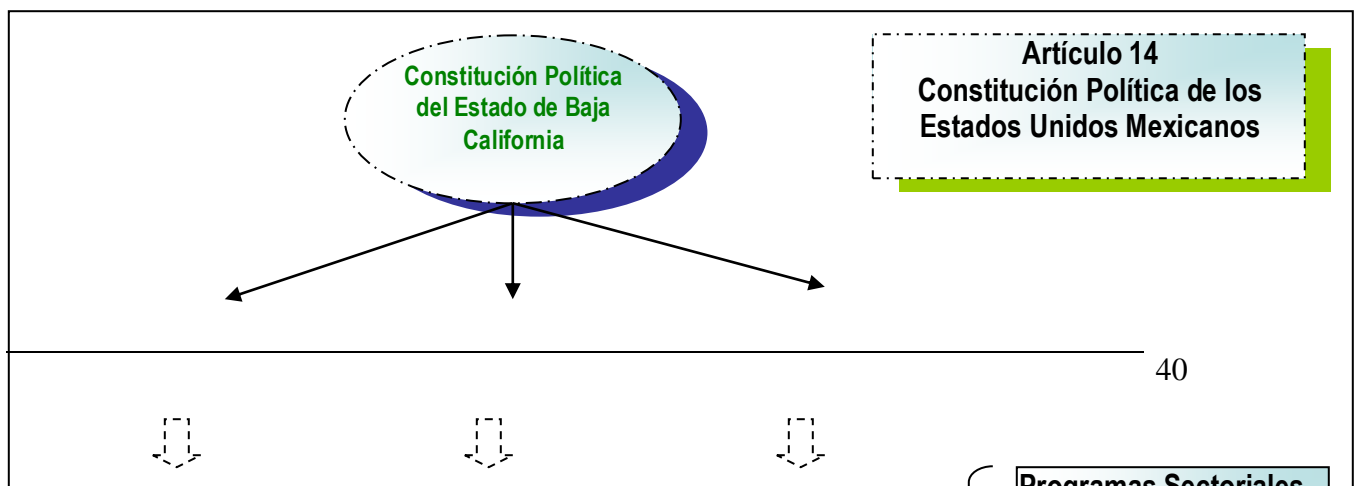
Abordando ya el tema de evaluación, como marco de referencia se tiene que los Programas Operativos Anuales (POA's) son el instrumento a través del cual el Gobierno establece los Compromisos que va a realizar para responder a los Objetivos propuestos en el Plan Estatal de Desarrollo (PED).

En el caso de Baja California, institucionalmente la Evaluación de los POA's la realiza mensualmente la Secretaría de Planeación y Finanzas a través de la Dirección de Planeación para el caso de las Dependencias y la Dirección de Seguimiento al Sector Paraestatal para el caso de las Entidades que componen dicho sector, esto a partir de la Información que los Titulares de las Entidades Paraestatales reportan en el Sistema de Programación (SPOA).

Posteriormente se lleva a cabo en coordinación con la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, una verificación documental comprobatoria que muestre la evidencia del cumplimiento de los Compromisos establecidos en los POA's.

Por su parte, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, audita dicho cumplimiento durante el ejercicio en cuestión y a través de la confronta que se realiza de manera previa al dictamen y aprobación de la Cuenta Pública.

El marco Normativo, en el Estado reconoce la importancia de la evaluación y avala lo anterior, como puede apreciarse vemos que normatividad amplia al respecto, sin embargo reconoce a la evaluación como una verificación de las acciones logradas.



Ley Orgánica de la admón. Pública de B.C.	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	Ley de Planeación de B.C.
---	--	---------------------------

Ley de Entidades Paraestatales	Lineamientos para la Programación y Presupuestación	Plan Estatal de Desarrollo
Reglamento Interno de la SPF.		

Una vez que tenemos una referencia, a continuación se presentarán los principales mecanismos que se consideran como evaluaciones.

**Mecanismo 1**

En virtud que se garantizó que cada compromiso que se programara tuviera una relación directa o transversal con las Líneas Estratégicas del PED, el evaluar el Grado de Cumplimiento de los POA's se volvió una tarea fundamental, por el razonamiento adoptado de que en la medida en que los mismos se cumplen, se alcanzarán los Objetivos planteados en el PED.

Bajo este esquema se viene evaluando el Grado de Cumplimiento de los POA's de las Dependencias del Gobierno Central y las Entidades Paraestatales, comparando el numero de Compromisos que se han atendido a la fecha contra los que se habían Programado atender.

De esta manera, si se analiza en que medida se han cumplido los Compromisos que se programaron, puede determinarse el Grado de Cumplimiento que se lleva hasta la fecha en que se haga la Evaluación.

Así y buscando facilitar este proceso, se estableció para este fin un código de colores que le asigna un Status a cada Compromiso de acuerdo con su Grado de Cumplimiento. De él se desprenden los siguientes Status:

Verde	Compromiso Realizado Superior o Igual al Programado
-------	---

Amarillo	Compromiso Parcialmente Realizado en función al Compromiso Programado
Rojo	Compromiso Programado que no se ha ejecutado
Gris	Compromiso cuya Ejecución no está Programada para realizarse durante el periodo de Evaluación en cuestión

Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas

Para determinar el Grado de Cumplimiento de los POA's se utiliza como Medida el Porcentaje, el cual representa el Status de cada Compromiso durante el periodo de Evaluación en relación con el numero Total de Compromisos que las Entidades Paraestatales programaron realizar para ese mismo periodo.

Los Porcentajes se determinan en forma acumulativa, lo que permite ajustar las variaciones que se vayan presentando durante el periodo del que se trate.

Por ultimo, se determina el nivel de Cumplimiento de las Entidades sumando el numero de Compromisos que atendió a los que atendió en forma parcial y comparando el Resultado contra la Media de Cumplimiento de Compromisos que logró el Gobierno en su conjunto, determinando esta Media a partir del Total de Compromisos que estaban programados para ejecutar durante el periodo de que se trate.

**Lo anterior se resume de la siguiente manera:**

En base a la clasificación por colores que se mencionaba anteriormente, se determina por cada dependencia y entidad la cantidad de compromisos verdes, amarillos y rojos, para después determinar:

Nivel de cumplimiento 1: Considera solo los Compromisos Atendidos al 100% o superior

Nivel de cumplimiento 2: Considera los Compromisos Atendidos al 100 % más los Compromisos Parcialmente Atendidos por las Entidades

De esta manera se puede conocer el nivel de cumplimiento por separado y con operaciones aritméticas, el total del Sector Central, Paraestatal y por consiguiente el total del Poder Ejecutivo.

GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA					
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS					
Matriz de Semáforos y Categorías					
ACTIVIDAD					
Ramo	Semáforo	Categorías			Total
		A	B	C	
46 JUNTA DE URBANIZACIÓN	VERDE	6	13	2	21
	AMARELLO	6	1	6	13
	ROJO				1
		12	14	7	33
47 PROCEUTSA	VERDE	3	3	3	9
	AMARELLO		3		3
		3	6	3	12
48 FIDEIC. CORREDOR TLUJANA-ROSBARTE 2003	VERDE	5	2	4	11
	AMARELLO	1	1		2
	ROJO				1
		7	3	4	14
50 FIDEIC. RD TLUJANA TERCERA ETAPA	VERDE	2	5	5	12
	AMARELLO	1	3		4
	ROJO	2			2
		5	8	5	18
51 FARLUM	VERDE	9	8		17
	AMARELLO		8	0	8
		9	8	0	17
52 IEBIC	VERDE	11	3	5	19
	AMARELLO	3			3
		14	3	5	22
53 INETT	VERDE	10	2	3	15
	AMARELLO	6	1		7
	ROJO				1
		17	3	3	23
54 IEE	VERDE	8	2		10
	AMARELLO	1	1		2

Una vez que se tiene dicha información, mensualmente se les notifican los resultados a los titulares de las Dependencias y Entidades Paraestatales, para que en caso de ser necesario tomen las medidas correctivas necesarias o en su caso realicen las acciones para garantizar el cumplimiento de los compromisos y generalmente cada semestre se presentan los resultados al Gabinete intersecretarial y en su caso al Gobernador.

Como se puede apreciar, esta operación únicamente representa un monitoreo de los compromisos que se adquirieron y que se registraron en el Sistema de Programación, los cuales conforman el Programa Operativo Anual, es decir permite verificar el grado de avance que se tiene por cada meta, por lo que no se evalúan resultados ni impactos.

## **Mecanismo 2**

### Agenda Estratégica

Debido a que la inercia de registrar en el Programa operativo compromisos que no reflejan impactos, se buscó dinamizar el Seguimiento a los Proyectos y Acciones que por su características debían considerarse como emblemáticas y con el objeto de impulsar y coordinar el cumplimiento de los Objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2002–2007, se propuso la elaboración de una Agenda Estratégica para cada una de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado.

Esta Agenda trata de asegurar que todos los Compromisos que se deben cumplir se realicen, concentrando la atención de los Titulares en los Asuntos que por su relevancia son Estratégicos para el Gobierno.

Así, dicha Agenda integra en un solo proceso las Prioridades del Ejecutivo, considerando los siguientes elementos:

- Proyectos del Gobernador que por su Relevancia requieren de un Seguimiento Especial
- Los Compromisos que los diferentes Sectores informaron a los Medios Masivos de
- Comunicación que realizarán durante el presente año
- Avance de las Metas más relevantes de los Programas Operativos Anuales

- Obras más importantes del Programa Anual de Inversión Pública
- Proyectos y Acuerdos emanados de las Agendas Bilaterales que se lleven a cabo con el Presidente de la República y/o con su Gabinete

De esta forma, se concebía a la Agenda Estratégica como el instrumento que, apoyado por los trabajos que realizan el Área de Planeación, así como el Área de Seguimiento al Sector Paraestatal de la SPF, le permitiría a los asesores del Gobernador dar seguimiento a los Compromisos.

Lo anterior se fundamentó en la necesidad de integrar en una sola Cartera los Proyectos más relevantes que el Gobierno del Estado realizará durante el Ejercicio conformando un Sistema de Monitoreo Integrado y Dinámico que mantendría fluyendo la Comunicación, Coordinación y Vertebración de las diferentes Acciones que realicen los Sectores.

### **Mecanismo 3**

#### Evaluación de los Programas Sectoriales.

Quien tiene la responsabilidad de la evaluación de los Programas Sectoriales es el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE), actualmente se cuentan con los siguientes programas sectoriales

- Participación y Equilibrio Social
- Salud Pública
- Educación y Formación Integral
- Seguridad y Tranquilidad Social
- Desarrollo Urbano Sustentable
- Desarrollo Económico
- Innovación y Calidad Gubernamental
- Desarrollo Político

En estos Programas se trató que se explicitaran aquellas acciones que se van a realizar para atender necesidades de un sector de gobierno; y sería el enlace entre el PED y los Programas Operativos Anuales (a través de las metas de proyectos).

De esta manera la evaluación de dichos Programas sería más enfocada a resultados e impacto, sin embargo a la fecha no se han logrado evaluar.

La metodología que se tiene bosquejada para evaluarlos es la siguiente:

#### Etapa I

1. Análisis de la estructura de elementos que integran el programa sectorial.
2. Definición del elemento que se utilizará como punto de referencia para realizar la evaluación del programa sectorial.
3. Relacionar y vincular los proyectos de los programas operativos anuales, del periodo 2002-2005, con el punto de referencia de de evaluación del programa sectorial.
4. Analizar y evaluar los resultados de los proyectos 2002-2005, en atención al punto de referencia de evaluación del programa sectorial.
5. Integrar y evaluar los resultados obtenidos de las actividades institucionales en atención al punto de referencia de evaluación del programa sectorial; con base al resumen de los cuatro informes de gobierno.

ETAPA II.- Generar un programa de acciones para concluir los programas sectoriales, asegurando el logro de los objetivos que para ellos se planteó.

1. Relacionar, analizar y vincular los proyectos 2006 y actividades institucionales con el punto de referencia de evaluación de los programas sectoriales.
2. Definir los proyectos y actividades instituciones para concluir y asegurar el logro de los compromisos asumidos en los programas sectoriales.

Lo anterior, permitirá que se conozcan los resultados que se lograron desde el inicio de esta administración, básicamente esta evaluación será la base para la actualización de dichos Programas.

#### **Mecanismo 4**

##### Sistema de Evaluación de la Gestión Pública

Este sistema de reciente creación esta iniciando su operación bajo la coordinación de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental (Contraloría) en el seno de la Comisión

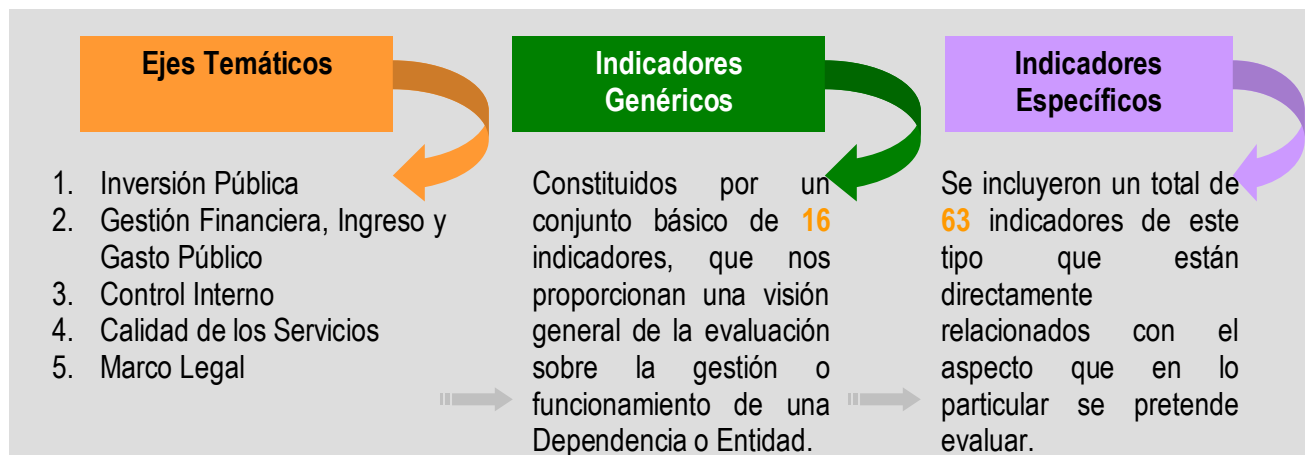
Permanente de Contralores Estados-Federación en la cual se creó la Comisión de Evaluación de la Gestión Pública y Sistemas de Control Interno, designándose a la Contraloría General del Estado de Baja California líder del proyecto de desarrollo de la metodología y herramienta informática de un sistema de procedimientos e indicadores de evaluación de la gestión pública, para promover su uso generalizado en las demás entidades federativas.

Su principal objetivo es validar un sistema de indicadores para evaluar la gestión pública, llegando a conclusiones para la proyección de un mejor trabajo en la administración pública, que le permita lograr mayores niveles de eficacia, efectividad y eficiencia.

Los objetivos y tareas empleados se concretan en expresiones medibles, que sirven para expresar cuantitativamente dichos objetivos y tareas y son los Indicadores los encargados de dicha concreción.

Según la Contraloría, los indicadores son medidas, números, hechos o percepciones que señalan condiciones o situaciones muy específicas.

Los puntos considerados en el referido Sistema son:



El sistema maneja 5 ejes temáticos, a los cuales se les otorga un valor específico en porcentaje, en el entendido que la suma de los 5 porcentajes resulta en el 100%, cada eje, se compone de ciertos indicadores genéricos y éstos a su vez con específicos todos se encuentran ponderados cuya suma refleja un resultado final el cual califica a cada dependencia o entidad. Para ejemplificar lo anterior se presenta lo relativo al eje 2:

<b>EJE 2. Gestión Financiera, Ingreso y Gasto Público .....</b>	<b>25%</b>	
<b>INDICADOR GENÉRICO 5. Transparencia de la Cuenta Pública.....</b>	<b>35%</b>	
Indicador específico 5.1 Número de observaciones .....	75%	
Indicador específico 5.2 Entrega oportuna al Congreso.....	20%	
Indicador específico 5.3 Publicación .....	5%	46
<b>INDICADOR GENÉRICO 6. Efectividad del Ingreso... ..</b>	<b>20%</b>	
Indicador específico 6.1 Recaudación del ingreso por Ley.....	50%	

Para obtener un indicador específico se presentan aspectos, los cuales al ser atendidos generan información para calificar a cada indicador, ejemplificando se tiene lo siguiente:

**INDICADOR GENÉRICO 8. Ciclo Presupuestal**  
**INDICADOR ESPECÍFICO 8.1 Eficacia programática**

<b>DESCRIPCIÓN</b>
Se logre el cumplimiento de metas de acuerdo a los programas y subprogramas.
<b>FUENTE DE LA INFORMACIÓN</b>
La dependencia o entidad captura mensualmente el número de metas realizadas, y anualmente el número total de metas programadas calendarizadas por mes. El valor máximo a considerar en la meta realizada es el 100%. Documento fuente: Programa Operativo Anual

Una vez que se cuenta con toda la información que se requiere, se obtiene el resultado integral, el cual se determinará de la siguiente manera:

<b>OBTENCIÓN DE LA EVALUACIÓN INTEGRAL</b>
Se suma el Valor de cada Eje.
<b>FÓRMULA PARA OBTENERLO</b>

**VE1 + VE2 + VE3 + VE4 + VE5 = Valor Total de la Evaluación**

De una manera general se ha descrito este Sistema, no se puede precisar más al respecto ya que como se mencionó anteriormente se encuentra en etapa de implementación y se espera hacer una evaluación piloto del primer semestre del ejercicio 2006, pero se observa que más que una evaluación representa un mecanismo de control y una especie de reporte de auditoría sistematizado, es decir responde a la pregunta ¿se cumplió?

Para el caso que nos ocupa, en ningún momento se enfoca a resultados y el aspecto de las acciones y metas únicamente se aborda como una parte de la evaluación y solamente se aboca a señalar número de metas cumplidas vs metas programadas, ni si quiera se conocen que metas son, en este sentido no se puede conocer realmente si las metas atendidas son sustantivas o no, es decir se da el mismo tratamiento a una meta orientada a hacer informes que a una como construcción de viviendas, servicio de agua, etc. Con ello se caería en el error de ponderar sobre una base no real ni objetiva de la información que se presenta.

Hasta aquí se ha presentado la situación actual en materia de evaluación programática, posteriormente se analizará cuáles son las fortalezas y debilidades, así como la percepción de los actores del proceso de evaluación que realiza la Secretaría de Planeación y Finanzas, por ser ésta la normativa y la que más se enfoca a las acciones sustantivas de cada Dependencia o Entidad Paraestatal.

## **INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS O APLICACIÓN**

Para complementar los análisis efectuados, para este Estudio de Caso se aplicó un cuestionario a servidores públicos de la actual administración y que tienen una relación directa con el proceso de evaluación, y que forman parte de las Coordinaciones Sectoriales.

Básicamente con la entrevista se buscó conocer la percepción que tienen de la importancia de la evaluación de las acciones desarrolladas y sobre todo conocer que opinan del actual sistema de evaluación que se tiene.

Es importante señalar que se optó por una entrevista, para tratar de obtener opiniones más reales sobre como se está realizando la evaluación en nuestro Estado.

De esta manera se aplicaron diez cuestionarios, ya que son precisamente 10 las Dependencias Coordinadoras de Sector, de las cuales se obtuvieron diversas opiniones y para determinar algunas situaciones que han impedido que la evaluación en Baja California sea integral y enfocada a resultados.

Las Dependencias a las que se les aplicó el cuestionario fueron:

- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Planeación y Finanzas
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Fomento Agropecuario
- Secretaría de Educación y Bienestar Social
- Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano
- Secretaría de Seguridad Pública

Los Sectores se componen por 19 dependencias y 61 entidades paraestatales de las cuales 57 se encuentra en operación, es decir cuentan con Programa Operativo Anual y Presupuesto de Ingresos y Egresos.

**El cuestionario que se aplicó fue el siguiente:**

El presente cuestionario tiene la finalidad de conocer su valiosa opinión sobre el esquema de evaluación programática que se aplica en el Poder Ejecutivo de Baja California.

La información que proporcione será manejada con discreción y solo es para fines académicos.

De antemano se agradece su amable colaboración.

**Nombre:**

**Puesto:**



**1. ¿Cómo define la evaluación programática?**

**2. ¿Cual considera que sea la Importancia de la evaluación programática?**

**3. ¿Qué instancias de Gobierno considera Usted que evalúan a las Dependencias y Entidades?**

**4. ¿Cuál es su percepción sobre la evaluación que realiza la Secretaría de Planeación y Finanzas?**

**5. Además de la evaluación que realiza la Secretaría de Planeación y Finanzas, en la Institución en la que Ud. colabora ¿Cuentan con mecanismos internos de evaluación?**  
Marcar con X

<b>SI( )</b>	<b>NO</b>
<input type="checkbox"/> Interna:	
<input type="checkbox"/> Sectorial :	

Periodicidad:

**6. Si la respuesta es sí, ¿cuáles son los elementos que forman parte de tales mecanismos de evaluación?**

**7. ¿Cuales considera que son los temas que se evalúan y por que Instancias?**

¿Qué tema evalúa? (metas, aplicación de recursos, resultados, programas...etc)	Instancia

**8. ¿Que aspectos considera Usted que son los que se evalúan por cada instancia?**

Aspecto Eficiencia, eficacia, efectividad...etc	Instancia

**9. ¿Qué condiciones estima que deben existir para poder llevar una evaluación programática adecuada?**

**10. ¿Considera Usted que el esquema de evaluación de la SPF presenta limitaciones? Señale brevemente cuáles.**

Se optó por la aplicación de los cuestionarios a funcionarios públicos involucrados en el área de evaluación, tanto por ser parte del diseño como por ser instrumentadores del proceso evaluatorio.

Lo destacable de las respuestas obtenidas es lo siguiente:

Pregunta 1	Sector	Respuesta obtenida
<b>¿Cómo define la evaluación programática?</b>	SEBS	La actual no es evaluación, es solo seguimiento programático ya que no refleja el impacto de las acciones de gobierno.
	SALUD	Proceso a través del cual se contrastan los resultados comprometidos con los resultados obtenidos en un periodo de tiempo determinado.
	SIDUE	Es el seguimiento de cada meta o compromiso, en la cual se especifican las metas que no están cumplidas, las metas que están parcialmente atendidas, metas por atender y metas atendidas. Esto con el fin de identificar como anda la entidad o dependencia de acuerdo a sus metas programadas en el año, para poder realizar algún ajuste o cambio que sea necesario.
	SEGURIDAD	Como un mecanismo que mide los logros de las dependencias y entidades realizados en un periodo determinado, con la finalidad de identificar la efectividad en las tareas propias de las instituciones y el gobierno en su conjunto.

	SEDESOE	La evaluación es el conjunto de acciones que tiene como finalidad determinar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos institucionalmente con la sociedad.
	SEDECO	Como una herramienta básica para verificar los avances en las metas que se hayan establecido y de esa manera realizar los ajustes necesarios para llegar principalmente al cumplimiento de lo propuesto.
	SECTURE	El revisar que las metas que se establecieron en el POA se cumplan y si no se cumplieron señalar el por que no. Se califica en base a cuantas metas se cumplieron.
	SEFOA	En un sentido estricto, vinculada con la acción gubernamental, la defino como el proceso de seguimiento del cumplimiento de las metas que se plantearon para un tiempo determinado (regularmente un año) y que mediante la recolección de información adicional, no prevista en el programa, se procura deducir impactos o beneficios de carácter cualitativo y cuantitativo.
	SPF	Es la parte del proceso programático que una vez aplicada aporta los elementos suficientes para tomar decisiones respecto a la orientación del gasto público. Determina el avance o el logro de los resultados planteados en los programas de gobierno.

Pregunta 2	Sector	Respuesta obtenida
<b>¿Cuál considera que sea la importancia de la evaluación programática?</b>	SEBS	Asegurar que los recursos con los que cuenta la administración pública estatal tengan el uso acertado para atender las necesidades que se plantean en los documentos normativos (PED) por el sector público y sociedad organizada
	SALUD	Nos permite ir visualizando la brecha que pudiera existir entre lo planeado- lo ejecutado y los resultados alcanzados, para en esa medida, analizar las causas para encauzar el plan o redefinirlo en su caso.
	SIDUE	Poder identificar que metas no se están atendiendo, saber el motivo o justificación, para realizar las adecuaciones pertinentes.
	SEGURIDAD	La importancia de la evaluación radica en que permite detectar los logros obtenidos y comparar con lo programado y así tomar decisiones que ayuden a mejorar las funciones sustantivas. Así mismo sirve para soportar el gasto público del gobierno.
	SEDESOE	Independientemente del cumplimiento de compromisos con la ciudadanía, debe contemplar acciones de retroalimentación que incidan en esquemas de planeación estratégica que fortalezcan o redirección en los programas gubernamentales.
	SEDECO	Verificar los avances en las metas o compromisos y en base al resultado implementar los recursos necesarios para el logro de las mismas, realizar reprogramaciones o bien cancelaciones plenamente

		justificadas.
	SECTURE	Permite hacer correcciones para evitar que el ORFIS en las auditorias observe la cuenta pública.
	SEFOA	En el sentido estricto nos permite darle coherencia al gasto público, ser eficaces en al cumplimiento de las metas y ser eficientes en el uso de los recursos presupuestales asignados a los programas.
	SPF	La correcta aplicación u orientación del gasto público en los programas de gobierno, la atención de las necesidades planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo, la evaluación de la existencia de determinados programas o categorías programáticas, la rentabilidad social de los programas de gobierno para aplicar una efectiva política de gasto a los mismos.

Pregunta 3	Sector	Respuesta obtenida
<b>¿Qué instancias de Gobierno considera que evalúan a las Dependencias y Entidades?</b>	SEBS	No hay evaluación, es solo seguimiento o monitoreo de resultados programados. SPF, CONTRALORIA, COPLADE y ORFIS.
	SALUD	SRIA SALUD NACIONAL; da seguimiento a los indicadores comprometidos en el Plan Nacional de Salud, dimensionando el impacto en la salud publica.  SPF: A través de la Dir. de Seguimiento; da seguimiento a metas operativas (acciones o tareas plasmadas en el POA).....idem Congreso. Cuidando la congruencia entre el compromiso planteado y lo ejecutado. A través del subcomité sectorial de salud del COPLADE; da seguimiento a indicadores comprometidos en el Programa Sectorial de Salud, dimensionando el impacto en la salud publica. CONGRESO; dictamina la eficiencia administrativa de la institución con base a la cuenta publica; de ingresos, egresos (POA) y patrimonio.....idem contraloría del estado.
	SIDUE	Referente a seguimiento: la SPF y cada Coordinadora del Sector.  Para revisión: el Órgano de Fiscalización del Estado.
	SEGURIDAD	Secretaria de finanzas Órgano superior de fiscalización
		Actualmente la evaluación y seguimiento de los programas operativos

	SEDESOE	anuales, recae en la Secretaría de Planeación y Finanzas.
	SEDECO	Al Gobierno del Estado: Dirección de Control y Evaluación Gubernamental Secretaría de Planeación y Finanzas Órgano Superior de Fiscalización (Congreso) Contralorías internas COPLADE  Además están: SChP, SECODAM
	SECTURE	SPF, Contraloría (audita) y ORFIS
	SEFOA	En el Gobierno del Estado: Secretaría de Planeación y Finanzas, la Dirección de Control y Evaluación (antes Contraloría General del Estado), así como el Comité de Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE).  A nivel Federal la Secretaría de la Función Pública y cada dependencia a su interior cuenta con su respectivo órgano de planeación y evaluación.
	SPF	SPF, CONTRALORÍA

Pregunta 4	Sector	Respuesta obtenida
<b>¿Cuál es su percepción sobre la evaluación que realiza la Secretaría de Planeación y Finanzas?</b>	SEBS	Limitada a monitoreo de resultados programados.
	SALUD	La eficiencia/impacto social de una entidad NO se debe de medir por la cantidad de metas (acciones-tareas); ni por la cuantificación elevadas de las mismas; si no a través de indicadores de gestión, de eficiencia, de impacto de calidad, etc. Que verdaderamente muestren la eficiencia y efectividad de la institución, que cumplan con el principio de comparabilidad.....ya sea con otras instituciones afines, medias nacionales, internacionales etc.....o en relación a estándares definidos con validez científica.....esto nos llevaría a un proceso de competitividad, y mejoramiento continuo.....
	SIDUE	Es practica la evaluación en cuanto a los datos gráficos, sin embargo creo que no es muy flexible, dado que metas por encima del 90% de cumplimiento las marca como parciales.
	SEGURIDAD	Vigilan el seguimiento a las metas programadas contra lo realizado.
	SEDESOE	Es acertada, mas sin embargo considero debe de incluir mas acciones de certificación de programas acordes a los compromisos adquiridos en el Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales de la entidad. Así como incluir esquemas formales de actualización, adecuación y en caso de así requerirse, reprogramaciones. Esto con la finalidad de ser congruentes con lo que se planea, presupuesta, y programa.
	SEDECO	Es el primer agente fuera de la dependencia o entidad que realiza evaluación, para lo cual es una responsabilidad que permite un control

		y seguimiento de los compromisos, tanto en lo programático como en lo presupuestal.
	SECTURE	Como un constante seguimiento de cada meta y de mucha ayuda para el seguimiento.
	SEFOA	Es una evaluación parcial centrada en el grado de cumplimiento de las metas planteadas en el POA, la cual requiere de un complemento a través del diseño de indicadores de impacto que arrojen una mayor información para visualizar la calidad de la acción asociada al beneficio y a los beneficiarios
	SPF	Es muy sencilla; se requiere un tipo de evaluación más técnica, pues solamente se evalúan las metas (programadas contra realizadas) sin considerar la evaluación de los programas, de los programas sectoriales, del Plan Estatal de Desarrollo y la relación de los programas con el presupuesto y el ejercicio de ambos.

Pregunta 5	Sector	Respuesta obtenida
<b>Además de la evaluación que realiza la SPF, en la institución en la que Usted colabora ¿Cuenta con mecanismos internos de evaluación?</b>	SEBS	Si
	SALUD	Si
	SIDUE	Si
	SEGURIDAD	Si
	SEDESOE	SI
	SEDECO	Si
	SECTURE	Si
	SEFOA	Si
	SPF	NO

--	--	--

Pregunta 6	Sector	Respuesta obtenida
<p><b>Si su respuesta es Sí, ¿Cuáles son los elementos que forman parte de tales mecanismos de evaluación?</b></p>	SEBS	Indicadores educativos vinculados al proceso enseñanza aprendizaje. Estrategias pedagógicas.
	SALUD	<p>Indicadores de excelencia; se maneja por cada programa prioritario de atención medica; su <b>cobertura</b> en términos de prevención y detección; se evalúa la <b>capacidad instalada</b> (instalaciones, equipo y personal profesional) para brindar la atención medica y se analiza el comportamiento de la morbilidad y mortalidad..... permitiendo diagnósticos y el diseño de estrategias permanentes para la obtención de resultados de acuerdo al estándar nacional.</p> <p>Programa Sectorial de Salud; se registra el comportamiento respecto a los indicadores comprometidos en la entidad; permitiendo diagnósticos y el diseño de estrategias permanentes para la obtención de resultados establecidos.</p>
	SIDUE	Se toma la información que arroja el sistema de la programación (SPOA) de cada entidad paraestatal o de la dependencia y se vacía dicha información a unos reportes de seguimiento.
	SEGURIDAD	<p>Los mecanismos consisten en la revisión del soporte y los avances reportados en los proyectos de la dependencia. En los casos donde el avance es parcial, se hace una recomendación para que atienda el compromiso o justifique el motivo por el cual no lo atendió al 100%.</p> <p>Seguimiento Control Corrección</p>
	SEDESOE	Los esquemas de seguimiento implementados por la Oficina del Titular del Ejecutivo, obligan el tener esquemas de seguimiento quincenal en

		materia financiera, de cumplimiento físico de compromisos y lo mas importante, de seguimiento con la ciudadanía organizada a través de los comités de vecinos. Los esquemas únicos de seguimiento implementados implican la participación ciudadana desde la programación de acciones y compromisos, hasta la difusión de logros.
	SEDECO	Avance programático en las áreas y presupuestal por el área administrativa.
	SECTURE	Con la información que envía SPF se les solicita a las Entidades del Sector que corrijan su rumbo,
	SEFOA	Es una evaluación que se realiza por despachos externos, cuya metodología se basa en la aplicación de encuestas y entrevistas a productores beneficiados, proveedores de bienes y servicios del sector y a funcionarios ligados con la administración y promoción de los proyectos apoyados por Alianza. A través de la recolección, procesamiento y análisis de la información se procura detectar los cambios que generaron la aplicación de los proyectos, particularmente aquellos que tienen que ver con el incremento en los rendimientos por hectárea y por unidad animal. Procuran también proponer recomendaciones para mejorar el desarrollo de los programas.
	SPF	No aplica

Pregunta 7	Sector	Respuesta obtenida
¿Cuáles considera que son los temas que se evalúan y por qué instancias?	SEBS	Metas SPF Resultados COPLADE Aplicación de recursos contraloría Programas SPF - COPLADE
	SALUD	Tareas/acciones/recurso - SPF (Dir. Seguimiento) –contraloría-congreso  Resultados/ impacto social - Secretaría de Salud Federal
	SIDUE	Metas, aplicación de recursos, resultados, programas, justificaciones, modificaciones programáticas. – SPF y Coordinadora de Sector
	SEGURIDAD	Programado contra realizado - SPF
	SEDESOE	Cumplimiento de metas - SPF
	SEDECO	Metas y recuso – SPF y ORFIS
	SECTURE	Cumplimiento de metas y aplicación de recursos – SPF e instancias de auditoria.

	SEFOA	Cumplimiento de metas – SPF Satisfacción de los usuarios (productores, proveedores, funcionarios) – Coordinadora de sector. Productividad – Coordinadora de sector.
	SPF	Metas - SPF Cumplimiento de la gestión - Contraloría

Pregunta 8	Sector	Respuesta obtenida
<b>¿Qué aspectos considera Usted que son los que se evalúan por cada instancia?</b>	SEBS	Eficiencia y Eficacia – SPF y ORFIS
	SALUD	Eficiencia/Eficacia (Tomando como punto de comparación el POA= acciones-tareas) - SPF-Contraloría-congreso  Eficacia/efectividad - SSA-Subcomité COPLADE
	SIDUE	Eficiencia y cumplimiento – SPF, Coordinadora de Sector y ORFIS,
	SEGURIDAD	Eficacia - SPF
	SEDESOE	Seguimiento - SPF
	SEDECO	No veo que se evalúe así
	SECTURE	Eficacia – SPF Eficiencia – Contraloría y Orfis
		Eficacia, Eficiencia, Efectividad- SPF, Coordinadoras de Sector y

	SEFOA	Contraloría.  Rentabilidad – Coordinadora de Sector  Satisfacción del usuario – Coordinadora de Sector.
	SPF	Eficacia – SPF Eficiencia - Contraloría

Pregunta 9	Sector	Respuesta obtenida
<b>¿Qué condiciones estima que deben existir para poder llevar una evaluación programática adecuada?</b>	SEBS	Catálogo de indicadores básicos homogéneos para evaluar el proceso enseñanza-aprendizaje.
	SALUD	Que el planteamiento este en función de RESULTADOS DE IMPACTO; es decir indicadores de gestión, de eficiencia, de calidad, etc.
	SIDUE	Tener en cuenta la naturaleza de la meta así como la unidad de medida
	SEGURIDAD	Un aspecto muy importante es buscar la forma de cómo enlazar los sistemas de programación y el sistema de presupuestos, es decir una real programación por proyectos. Con esta acción ayudaría a tener un seguimiento real en la aplicación de los recursos para cada proyecto o meta.  Sin duda se obtendrían mejores resultados para el gobierno estatal.
	SEDESOE	Planeación de esquemas de integración de información, hasta los esquemas de seguimiento y retroalimentación. Es incongruente que se espere tener una planeación adecuada, si los actores que participan en la generación de información programática, no tienen verdadera voz para proponer o requerir cambios estructurales específicos y sectoriales a los esquemas implementados.
	SEDECO	Condiciones establecidas en la normatividad para que la evaluación no sólo sea programática y presupuestal.

	SECTURE	Faltan más indicadores.
	SEFOA	Considero que debe darse una complementariedad entre la evaluación de sentido estricto con la de sentido amplio; es decir, adicionarle al seguimiento de las metas del POA, instrumentos que mediante el muestreo arrojen información sobre los impactos y cambios que genera en el contexto social los programas y obras que el gobierno realiza en beneficio de la población.
	SPF	<p>Primero que nada en los altos niveles de decisión, personas que conozcan del tema y le den la importancia que realmente tiene la evaluación programática; es necesario establecer un sistema de evaluación gubernamental cimentado en bases científicas; se debe realizar una depuración en los programas de gobierno para que solamente queden los que realmente se sustenten; debe existir una estrecha relación del presupuesto con la programación para tener un sistema que evalúe no sólo lo realizado sino lo ejercido (el resultado que se obtuvo contra el presupuesto ejercido); enviar al personal que realizará la actividad de evaluación, a una capacitación o actualización para conocer las técnicas más idóneas a aplicar.</p> <p>Contar con información estadística adecuada.          Contar con diagnósticos claros y concretos.          Participación y apoyo de los altos mandos.          Cumplimiento de normas y lineamientos.</p>

Pregunta 10	Sector	Respuesta obtenida
<b>¿Considera usted que el esquema de evaluación de la SPF presenta limitaciones? Señale brevemente cuáles</b>	SEBS	Carece de catalogo de indicadores homogéneos. Falta de estructuras de información unitaria (hay muchas rutas de información y por ende se pierde la constancia y no coincide la información) Debería manejar una sola coordinación de evaluación programática con un analista por sector o disciplina.
	SALUD	El diseño de metas operativas y no de indicadores; las metas deben ir en el programa de trabajo de la institución el cual tendrá que estar orientado a cumplir con los indicativos-estándares que persigue el poa.
	SIDUE	La única limitación que veo son la manera de presentar los semáforos, ya que los tienen de una manera exacta, si lo programado es 100 se tiene que tener 100 para que sea cumplido, si se tiene 99 ya aparece como parcialmente cumplido y muchos consideran que una programación es un "estimado" de lo que se pretende realizar y también se han hecho comentarios que a veces es poco creíble tanta exactitud y no se puede confiar totalmente de la información.
	SEGURIDAD	Más que limitaciones, se debe buscar que paralelamente a las evaluaciones, se pueda identificar indicadores de gestión reales, saber cual es el impacto social, como nos mira la ciudadanía, en podemos mejorar, y no solo números o evaluaciones de estadísticas que no reflejan la realidad
	SEDESOE	Presenta una serie de oportunidades para mejorar los esquemas de participación que repercute en un sistema de información real sobre los

		asuntos compromisos ante la ciudadanía.
	SEDECO	Para evaluar de manera más contundente faltan además verdaderos indicadores de gestión, así como medir la eficiencia y la eficacia.
	SECTURE	Se ha mejorado mucho por el esfuerzo de SPF de manejar resultados en las Metas pero considero que con los indicadores personalizados se mejorará más.
	SEFOA	Es un ejercicio estrictamente cuantitativo. Se limita a resaltar si una meta se cumplió o no y en qué porcentaje. El esquema por sí mismo no permite verificar la calidad de la acción, mucho menos los impactos. Es rígido en cuanto que por exigencia del sistema solo permite el registro de una unidad de medida por acción.
	SPF	Básicamente el enfoque cuantitativo que se le da actualmente, partiendo del hecho de que se está evaluando acciones que deben de recaer directamente en beneficio de la ciudadanía el enfoque debe de ser más cualitativo basado en indicadores e índices de desempeño.  Sí presenta limitaciones, a todas las dependencias se les aplica la misma evaluación, independientemente que algunas de ellas presten exclusivamente servicios a la ciudadanía y otras no; no se evalúa la calidad de la programación; existe una normatividad para evaluar la programación que no se atiende al igual que la normatividad para establecer indicadores de gestión, como parte fundamental de la evaluación programática.

Respecto a las respuestas obtenidas, es claro que las personas entrevistadas perciben a la evaluación que se realiza como un mecanismo de monitoreo y verificación, es decir un ejercicio en el cual se comparan las metas programadas contra las metas realizadas. Llama la atención que ven en la evaluación un medio que permite corregir desvíos y desfases en el cumplimiento de las metas programadas.

Con relación a las instancias que los entrevistados reconocen como actores del proceso de evaluación, recurrentemente se mencionó a la Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, Órgano de Fiscalización Superior y en ocasiones al Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado, en los cuales se observa que evalúan cumplimiento de metas, aplicación de recursos, acciones pero nunca mencionan que de manera coordinada, si no que cada instancia hace acciones de evaluación para los mismos aspectos.

Una de las preguntas interesantes es la relativa a que si al interior de las Dependencias o Entidades existen mecanismos de evaluación, todas las respuestas exceptuando la de la Secretaría de Planeación y Finanzas fueron que si, lo que nos haría suponer que dichos mecanismos serían el complemento de la evaluación estatal, pero no es así ya que al describirlos todos se orientan a seguimiento y control aunado a que son muy divergentes en la manera de caracterizarlos, esto sin duda se debe a la falta de un esquema integrador de la evaluación y a la falta de indicadores que permitan la evaluación en función a resultados y de

impactos, con los cuales sí se complementaría el actual esquema de monitoreo con el que se cuenta.

Sin duda la pregunta clave del cuestionario es sobre las condiciones que los entrevistados estimaron deben existir para llevar a cabo una evaluación programática adecuada; sorprende que cada Dependencia tiene una percepción distinta de la evaluación, lo cual sin duda es resultado de la falta de articulación y coordinación entre las instancias evaluadoras. En algunos casos se coincidió en el desarrollo de indicadores y sorprendentemente solo dos Dependencias: Secretaría de Salud y Secretaría de Fomento Agropecuario hicieron referencia a mecanismos que permitan evaluar resultados e impactos por lo que pudiera deducirse que para el resto dichos aspectos no son prioritarios, lo cual es incongruente ya que las restantes son Dependencias de gran impacto social (seguridad, educación, desarrollo social, obras, etc.). Sin embargo, es interesante que las respuestas de las limitaciones que identifican en el actual esquema de evaluación la mayoría las centran en la falta de indicadores y algunas si hacen hincapié en la falta de medición del impacto de las acciones.

Lo anterior permite deducir que si reconocen las limitantes más no se responsabilizan en su operación si no que lo orientan como responsabilidad de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

## **P**ROPUESTA DE UN NUEVO ESQUEMA DE EVALUACIÓN PROGRAMÁTICA



### **6.1 La necesidad del cambio**

El actual esquema de evaluación sin duda tiene áreas de oportunidad que requieren fortalecerse, así como limitantes. Sin embargo, presenta grandes fortalezas que al ser complementadas pueden sentar las bases para un verdadero sistema de evaluación programática orientada a resultados.

Para tratar de analizar el esquema vigente, se presentará un Análisis fortalezas y debilidades del mismo:

#### **Fortalezas:**

- Se cuenta con un sistema de programación bien estructurado y que es reconocido a nivel nacional, el cual ha permitido un monitoreo del cumplimiento de las metas programadas.

- Respecto al monitoreo permanentemente se realiza, lo cual permite conocer el grado de avance de cada meta y realizar las correcciones pertinentes.
- Con el actual esquema en el Sector Paraestatal se ha fortalecido el seguimiento de las acciones.
- Se ha dado un mayor peso al cumplimiento de las acciones más que al aspecto financiero.
- Se ha logrado sensibilizar a los actores responsables del cumplimiento de las acciones sobre la atención que deben otorgar.
- Las metas programadas son en su mayoría de carácter sustantivo.
- Las metas se encuentran priorizadas de acuerdo al impacto social.
- El sistema de evaluación está automatizado y enlazado de una manera directa al Sistema de Programación.
- Se cuenta con un Plan Estatal de Desarrollo en el cual se determinan objetivos estratégicos.

#### **Debilidades:**

- Se cuenta con 4 mecanismos de evaluación que no se encuentran articulados entre sí.
- Existen tres instancias con carácter de evaluadoras que no están coordinadas por lo tanto sus avances son aislados.
- Ninguno de los mecanismos están en función a resultados.
- Se miden productos no resultados.
- Ninguno de los mecanismos mide el impacto social.
- No se cuenta con indicadores de resultados.
- La metodología de evaluación carece de flexibilidad “se cumplió o no”.
- Es estrictamente cuantitativo.

- El Sistema no distingue entre metas operativas y sustantivas.
- No importa la calidad de las metas o acciones planteadas.

Lo anterior nos permite ver que es cierto que el actual esquema de evaluación no está enfocado a evaluar resultados y que está limitado al monitoreo y medición de las acciones. En complemento a lo anterior, con los análisis de las entrevistas aplicadas permitieron dar cuenta que la hipótesis planteada en el presente estudio de caso es cierta, y el problema es precisamente por la falta de articulación de los mecanismos e instancias evaluadoras, por limitarse al monitoreo de las metas programadas y a la falta de metas que reflejen resultados, por lo que esto permitirá presentar algunos factores que se requieren para fortalecer el actual esquema de evaluación.

## **6.2 Lo innovador del nuevo esquema**

En un capítulo anterior se describió de manera amplia como opera el actual esquema de evaluación, tiene su base en 4 mecanismos los cuales son ejecutados por diferentes instancias (Secretaría de Planeación y Finanzas, Oficina del Ejecutivo, Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado y Dirección de Control y Evaluación Gubernamental) los cuales se mencionaba que de una u otra manera se han orientado a un seguimiento y a medir eficacias y eficiencias y no resultados, las preguntas que surgen son ¿Por qué 4 instancias con 4 mecanismos? ¿No existe coordinación? ¿Se duplican esfuerzos? ¿Los resultados de sus análisis son divergentes entre sí? Las respuestas podrían resumirse en un sí, sin embargo hay que destacar que estos esfuerzos aislados han permitido que en Baja California se cuente con el escenario para iniciar la estructuración de un esquema integral de evaluación, el cual se caracterizaría por incluir además los siguientes factores:

- Identificación de los actores del proceso de evaluación.
- Clarificación en la normatividad de la competencia en materia de evaluación y de la institucionalización de los términos de indicadores y resultados.
- Creación de la Unidad de Innovación y Evaluación Gubernamental.
- Establecimiento de metas que nos lleven a la obtención de un resultado.

- Establecimiento de objetivos claros y de resultados cuantificables.
- Identificación y concertación de indicadores
- Como complemento de deberá desarrollar un mecanismo de participación ciudadana (encuestas periódicas, transparencia, etc.).
- Asignación presupuestal en base al logro de los resultados.
- Determinación clara de la responsabilidad sobre los resultados.

### **Descripción de factores: ¿Qué hace falta?**

**La identificación de los actores del proceso de evaluación** consistirá en clarificar quienes son responsables de la evaluación y cual es su rol en dicho proceso para poder analizar a cada uno y determinar los principales resultados obtenidos al respecto con lo que se podrá determinar de esta manera, si sus acciones son aisladas o se pueden articular entre si, o en su caso si se duplican esfuerzos.

**La clarificación en la normatividad de la competencia en materia de evaluación y de la institucionalización de los términos de indicadores y resultados** será de gran importancia debido a que las acciones dentro de la administración pública se realizan fundamentadas en normatividad, por ello resulta necesario que se expidan lineamientos al respecto, lo cual permitirá unificar criterios y definir las competencias de los actores. Respecto a la institucionalización de los términos de indicadores y resultados, será prioritario que se reconozcan a éstos como obligación en su definición y operación.

**Creación de la Unidad de Innovación y Evaluación Gubernamental** como ente articulador de las acciones de evaluación que actualmente se encuentran dispersas. La cual deberá contar con el respaldo del nivel más alto del Poder Ejecutivo y me atrevería a decir que dependiente directamente de el, para que de esta manera se convierta en la institución reconocida como la responsable de dictar las directrices y estrategias de evaluación.

**Establecimiento de metas que nos lleven a la obtención de un resultado**, es decir definir acciones de carácter sustantivo y que reflejen beneficios claros y comprobables sin incluir metas operativas que no tienen ningún beneficio real al exterior del Gobierno.

**Establecimiento de objetivos claros y de resultados cuantificables**, dentro de la planeación y programación se debe partir de una visión estratégica que permita definir claramente lo que se busca lograr, procurando que la suma de las metas planteadas refleje el resultado planteado. En la medida en que se cuenten con objetivos y resultados bien

definidos se tendrá continuidad en las acciones y se fortalecerá el cumplimiento de las mismas.

**Identificación y concertación de indicadores**, este factor es clave ya que como se ha comentado los indicadores están relacionados directamente con la evaluación de los resultados y para que éstos puedan coadyuvar a la toma de decisiones directivas, informar y dar cuenta de los resultados de la gestión de, es fundamental que el conjunto de indicadores que se desarrolle permita evaluar la totalidad de las dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía y calidad lo cual no es un trabajo fácil ya que se debe dedicar tiempo y tomar en cuenta algunos supuestos para su diseño y operación como los son:

- La calidad y utilidad del indicador estarán determinadas por la claridad e impacto de la meta que tiene asociada.
- El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas “lo que será medido”.
- El resultado de la medición del indicador entrega un “valor” de comparación el cual está referido a alguna meta asociada.
- El indicador deberá estar focalizado y orientado a “medir aquellos aspectos claves”, lo cual implica la necesidad de tener claridad cuáles son los “objetivos” de la Dependencia o Entidad y no todos, sino aquellos más relevantes que se relacionan con los productos estratégicos, dirigidos a los usuarios externos, es decir con aquellos que tienen un impacto en la sociedad.

Aunado a lo anterior el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES 2005) estableció algunos pasos o etapas básicas para determinar los indicadores, siendo éstos:

*Identificar y/o revisar productos y objetivos*

¿Cuáles son los productos estratégicos y objetivos que serán evaluados?

*Identificar las dimensiones y ámbitos de desempeño*

¿Qué ámbitos y dimensiones del desempeño es conveniente medir?

Eficacia, Eficiencia, Economía, Calidad

Resultado Final

*Establecer responsabilidades organizacionales*

¿Cuáles serán los Centros de Responsabilidad, o Áreas responsables por el desempeño logrado.

¿A qué niveles realizaremos la evaluación?

*Establecer los referentes para la comparación*

¿Sobre qué comparamos los indicadores para saber si el desempeño es adecuado?

*Construir las fórmulas o algoritmos*

¿Cómo relacionamos las variables de medición?

*Recopilar la información necesaria*

¿Qué datos y antecedentes permitirán construir los indicadores?

*Validar: aplicar criterios de técnicos y requisitos*

¿Cómo sabemos que los indicadores construidos miden efectivamente la gestión y los resultados?

*Analizar los resultados obtenidos*

¿Por qué se produjeron los resultados?

*Comunicar e informar*

¿Quiénes tienen que conocer nuestros resultados?

Organización, Usuarios, Secretaría de Planeación y Finanzas, Congreso, etc.

**Desarrollar un mecanismo de participación ciudadana (encuestas periódicas, transparencia, etc.).** Con lo que se tendrá una percepción de cómo son vistas las acciones gubernamentales y se fortalecerá la confianza de la sociedad.

**Asignación presupuestal en base al logro de los resultados,** esto implicaría un esfuerzo por las Dependencias y Entidades de generar mayores impactos, ya que a medida en que sus acciones sean más rentables mayor asignación de recursos tendría.

**Determinación clara de la responsabilidad sobre los resultados,** se tendrá que clarificar quienes son los responsables de los logros y de la falta de los mismos, para lo cual se tendrá que diseñar esquemas reales de planeación y programación aunados a la retroalimentación y seguimiento permanente de las acciones.

Hasta aquí se ha descrito que sería lo novedoso del nuevo esquema, sin embargo resulta interesante preguntar ¿por qué se plantean dichos factores y no de otra índole? La respuesta es que derivados de los análisis realizados y las entrevistas aplicadas se pudo deducir que si bien es cierto que hay avances, éstos han sido aislados y realizados por 3 instancias diferentes no coordinadas entre sí, es decir se presenta un esquema desarticulado, por ello la propuesta de la creación de la Unidad de Innovación y Evaluación Gubernamental en la cual se conjuntarían dichos esfuerzos y tendría un real control y seguimiento del proceso de evaluación.

Aunado a lo anterior, destaca el hecho que en los mismos análisis se apreció la falta de indicadores por lo que surge la necesidad de fortalecer el actual esquema con un sistema de Indicadores. De igual manera sobresale el factor de realizar encuestas a los usuarios de los servicios para conocer su percepción y dar de esta manera el primer paso para la evaluación de impactos. Resumiendo, el nuevo esquema no implicaría un borrón y cuenta nueva ya que

como se mencionó, el actual presenta importantes fortalezas que deben reorientarse y complementar con los factores mencionados con anterioridad, de tal manera que además del Sistema de Evaluación de Metas que actualmente opera se tendrían que desarrollar otros que cumplan con los citados factores.

Se puede apreciar que los 3 pilares fundamentales que fortalecerían el nuevo esquema serían:

Unidad de Innovación y Evaluación Gubernamental

Incluye:

Ente articulador e instancia líder del proceso de evaluación, dirá que hacer y el cómo. Integrando los mecanismos vigentes y analizando su efectividad.

Normatividad clara

Determinación de actores, usuarios y responsables del proceso.

Desarrollo y operación de un sistema de Indicadores

Planteamiento de metas orientado a resultados.

Objetivos claros.

Encuestas a los usuarios de los servicios

Primer paso para la evaluación de impactos

### 6.3 Comparativo entre el esquema anterior y el propuesto

Una vez que se conocen algunas características de los esquemas vigente y propuesto, a manera de comparativo se presenta el siguiente cuadro, en el cual se podrán apreciar algunas diferencias.

#### Esquema vigente

Se identifican 4 instancias que dan seguimiento y realizan acciones de evaluación. No hay una instancia líder sino 4 liderazgos aislados, cada uno actúa diferente y sus resultados no se analizan coordinadamente.

Los 4 mecanismos se orientan al monitoreo y a medir la eficacia de las metas planteadas y a verificar el gasto ejercido pero separadamente.

Lo anterior, deriva en indicadores para medir las metas programáticas.

No existe evaluación de impactos, se aplican encuestas a los usuarios pero es para medir la atención otorgada.

#### Esquema propuesto

Se propone la creación de una Instancia articuladora del proceso de evaluación, la cual desarrollará un verdadero modelo de evaluación integral y se convertirá en el líder de tan importante acción.

El nuevo esquema deberá además del monitorear metas contar con una metodología que integre diferentes tipos de evaluación (de metas, programas, impactos, etc. Con enfoque Sistémico.

Lo anterior permitirá desarrollar indicadores orientados a resultados.

La Instancia articuladora, diseñará y operará la aplicación de encuestas y sondeos para conocer los beneficios que

Los resultados de las evaluaciones no son tomadas en cuenta en las decisiones, se presentan otros parámetros para fijar estrategias.

**Asignación presupuestal aislada totalmente de los resultados de los monitoreos y evaluación de la eficacia de las metas.**

**tienen en la sociedad, las acciones realizadas**

**Los resultados de las evaluaciones serán un factor importante para la toma de decisiones, ya que se basará en metodologías e indicadores. Es decir sí generará información.**

**Se contará con las bases y será el insumo para las asignaciones presupuestarias de manera que permita y estimule a las Dependencias y Entidades para formular programas más ambiciosos y que reflejen verdaderos resultados.**

Este breve comparativo nos permite ver que lo que se requiere hacer es fortalecer el actual esquema y reorientarlo estratégicamente para que se pueda contar con un verdadero mecanismo evaluatorio que impulse que las Dependencias y Entidades innoven y sean mejores en el planteamiento de sus compromisos.

## **C**ONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

---

La Nueva Gerencia Pública y los diversos estudios que existen sobre gestión han señalado que dentro de las reformas que se deben realizar para contar con Gobiernos innovadores y de calidad se encuentra la creación de sistemas o modelos de evaluación que permitan determinar en que medida éstos son lo suficientemente capaces para realizar de una manera eficiente, eficaz y efectiva sus acciones y si con el desarrollo de las mismas realmente se atienden las necesidades sociales, ya que el tener un gobierno moderno y preocupado por la percepción del ciudadano permite que éste se legitime cada vez más y contemos con ciudadanos satisfechos de los logros alcanzados.

En lo anterior estriba la importancia de haber realizado el presente estudio, ya que en el caso de Baja California se ha apostado en gran medida a los enfoques estratégicos y de innovación por lo cual se ha buscado conocer los resultados e impactos que tienen las acciones de las Dependencia y Entidades del Sector Público, sin embargo se ha carecido de de un “ente” articulador de estos enfoques pero sobre todo no se logrado cerrar el ciclo de estos enfoques con el aspecto de la evaluación.

Si bien es cierto que se tienen antecedentes de sistemas de evaluación del desempeño, éstos no han sido de utilidad para la actual administración ya que no dio continuidad a los

esfuerzos que se tenían, lo cual sin duda generó un atraso en la materia, ya que a la fecha no se ha logrado evaluar de una manera integral las acciones y compromisos contraídos.

Llama la atención el hecho como se pudo apreciar en los capítulos del Diagnóstico que simplemente con la actual administración se ha dejado de lado un elemento esencial para una evolución con enfoque a resultados: los beneficiarios. Al respecto una de las hipótesis señala que debido al mal planteamiento de las metas por no reflejar el resultado esperado en términos de beneficios impide que se evalúen los resultados finales, llegando únicamente a evaluar los productos de las acciones, es decir los inputs. Por ello para el ejercicio 2006 se trató de que las metas que se programaran reflejaran un resultado concreto o el beneficio a obtener, para de esta manera poder definir de una manera más clara indicadores de resultados.

Respecto al tema de indicadores, al momento de la realización del presente estudio no se cuenta con diseño de indicadores, si bien es cierto que hay compromisos de su realización simple y sencillamente no se han podido concretar, debido a la falta de una integración y articulación de las instancias que tienen competencia en el tema, de tal manera que existe por un lado la Secretaría de Planeación y Finanzas quien monitorea el cumplimiento de las acciones en función a lo programado contra lo realizado y en su caso para realizar ajustes a la programación inicial.

Por otro lado se encuentra el COPLADE, entidad paraestatal que en esta administración ha tenido 3 titulares con diferente visión y expectativas lo que sin duda ha generado que los trabajos no se concreten y casi por finalizar la presente administración objeto de este estudio se busquen realizar logros que debieron iniciarse al principio de la administración y también por su parte realiza evaluaciones sobre las acciones que se han realizado, en las cuales solicitan se reflejen impacto, lo cual pareciera importante y lo es, lamentablemente su uso se limita a la alimentación del informe de gobierno.

Así también se encuentra la Contraloría del Estado, quien ha tenido 2 titulares, con el primero la percepción de la contraloría era de un ente fiscalizador y orientado a la revisión del ejercicio del gasto, con el segundo titular la visión ha cambiado y se ha interesado por el aspecto de evaluación al grado de implementar un sistema de evaluación de la gestión pública, en la cual no se solicita la participación ni de Planeación y Finanzas ni de COPLADE por lo que también se convierte en un esfuerzo aislado, el objetivo de este sistema es con miras al cierre de la administración, aspectos que sin duda no corresponde a una administración moderna y estratégica porque no se cuenta con una visión clara de lo que se busca lograr y también porque se busca más que nada cumplir con un requisito más que desarrollar un verdadero esquema evaluatorio.

Respecto a la hipótesis planteada, el presente estudio aportó los elementos necesarios para comprobarla como verdadera, porque claramente se puede apreciar que los avances y fortalezas en materia de evaluación se han realizado desarticuladamente, esto es cada

instancia evalúa según sus necesidades, y no de una manera integral, por lo que los resultados arrojados por cada mecanismo no aportan información de relevancia para la toma de decisiones si no meramente estadística.

Por lo anterior, la propuesta que se realiza se centra en la creación de la Unidad de Innovación y Evaluación Gubernamental, como la responsable de orquestar y articular los esfuerzos aislados, de tal manera que al contar con esta instancia líder (staff del ejecutivo) se facilite el diseño y operación de un sistema de indicadores orientados a resultados los cual permitirán sin duda alguna señalar de una forma más objetiva como se está actuando y podrá organizar los procesos y esquemas de evaluación que sean permanentes y se encuentren institucionalizados, y podrá diseñar los lineamientos de evaluación gubernamental en los cuales se precisaría que tipos de evaluación aplicar.

Destacable sería el hecho de que al contar con dicha Unidad, se tendría con una institución dedicada a diseñar, operar y analizar lo referente a la evaluación y de igual manera sería la responsable de diseñar y operar el sistema de Indicadores de resultado, sin duda la función retadora de ésta sería el operar lo referente a la evaluación de impacto social, sin embargo con una tarea prioritaria: sensibilizar sobre la importancia de la evaluación y el impulsar la continuidad en su operación.

Con la realización del presente estudio se cuenta con un análisis de la situación que guarda la evaluación en el Poder Ejecutivo de Baja California y a su vez permite proponer los elementos que se requieren para sentar las bases para el diseño de un modelo integral de Evaluación, el cual sería ideal iniciara con la próxima administración, no se propone un borrón y cuenta nueva sino retomar y reorientar los esfuerzos ya realizados rumbo a una evaluación de resultados e impacto social.



1. Aguilar V., Luis (1996): El estudio de las políticas públicas, 2da. Edición, México: Miguel Ángel Porrúa.
2. Bonnefoy, Juan Cristóbal (2003): Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. Chile: ILPES.
3. Compendio Legislativo de Baja California (2004), México.
4. Cunill, Sonia y Ospina, Nuria (2003): Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Caracas: CLAD.
5. Gobierno del Estado de Baja California (2000), Guía para diseñar indicadores, SPF. Mexico.
6. Guerrero, Omar (2001) "Nuevos modelos de gestión pública". México, Revista digital universitaria Vol. 2 No. 3: UNAM.
7. Guinart, Joseph (2003): Indicadores de gestión para las entidades públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD.
8. Gutiérrez Hugo, Jiménez Lizeth. (2005) Modelo para evaluar la Agenda de Buen Gobierno, ITESM, Secretaría de la Función Pública, México.
9. Hintze, Jorge (2003) "Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD: Panama.
10. López, Andrea (2003): "La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual". México: INAP.
11. Mokate, Karen M., (2002) El monitoreo y la evaluación: herramienta indispensable de la gerencia social, INDES.
12. Olías de Lima, Blanca, (2001). "Evaluación de la gestión pública: La Nueva Gestión Pública", en Olías de Lima, Blanca, La Nueva Gestión Pública, Prentice Hall, Madrid.

13. Olías de Lima, Blanca, (2001). “Evaluación de la gestión pública: La Nueva Gestión Pública”, en Olías de Lima, Blanca, *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid.
14. Ospina, Nuria (2000), “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD: Republica Dominicana.
15. Plan Estatal de Desarrollo de Baja California, 2002 – 2007
16. Ruano de la Fuente, José M. (2001), “El control de la gestión en las organizaciones públicas”, en Olías de Lima, Blanca, *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid.
17. Subirats, Joan (1992) Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración, MAP. Madrid España.
18. Subirats, Joan (1995) “Análisis Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, para la revista *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, No. 1, Cide: España.
19. Mejía, José (2005) “La evaluación como herramienta para una gestión orientada a resultados”, CLAD: Venezuela
20. SECODAM: Guía para la definición de Indicadores, México.
21. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema de Evaluación del Desempeño (1998), México.
22. Arellano, David (2001) Dilemas y potenciales de los presupuestos orientados a resultados, CIDE, México.