

Sistema de Evaluación del Desempeño

Orientaciones Generales para su Desarrollo

Andrés Miranda Espinosa

Datos curriculares:

El autor de este artículo es Licenciado en Psicología por la UNAM; Especialista en Desarrollo de Proyectos por el ITAM; Especialista en Desarrollo Organizacional y Actualización de Impuestos por el SAT; actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el IN-DETEC.
amirandae@indetec.gob.mx

Orientar recursos hacia programas que generan resultados e impacto al desarrollo humano y sustentable, es una de las más importantes finalidades de la política pública, que implica una gran responsabilidad y que requiere de incrementar la eficacia, eficiencia, calidad y economía de los programas que se ofrecen a la ciudadanía, como respuesta de solución a la demanda social, a través de la mejora de los procesos y los productos implícitos en dichos programas, que forman parte de la cadena de valor público. El presente trabajo muestra la trascendente función de los indicadores de evaluación del desempeño de los programas públicos, congregados en un sistema que permite monitorear, seguir y emitir resultados, y que al ser comparados con los objetivos correspondientes facilitan la toma de decisión.



INTRODUCCIÓN

En la actualidad y a partir del decreto constitucional¹, los estados realizan esfuerzos adicionales para atender los requerimientos legales respecto a la implementación del Presupuesto con base en Resultados en la entidad. Esta situación impulsa a los gobiernos a desarrollar mecanismos de evaluación de los objetivos estratégicos planteados en su Plan Estatal de Desarrollo.

Uno de los principales componentes del Presupuesto Basado en Resultados es el Sistema de Evaluación del Desempeño, mismo que implica el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas, y de la adopción del nuevo enfoque orientado al logro de resultados.

A continuación se muestran las etapas y acciones necesarias para su implementación,

¹ Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tomando como base el modelo federal en México.

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED)

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) ha sido tema de preocupación por parte de la mayoría de las entidades, debido a que su desarrollo e implantación aún se encuentra en las primeras fases de diseño, o en otros casos, no han iniciado su creación. Este sistema requiere de estructuras técnicas automatizadas que proporcionen seguimiento y evaluación sistemática de las políticas y programas públicos de las entidades para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo, los programas que se derivan de éste y así determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de su población. Dependiendo del objetivo de cada evaluación, es importante analizar los problemas específicos y sus implicaciones, y con esto, generar recomendaciones para mejorar su diseño, operación e impacto.

Desde la perspectiva de la medición, la gestión en el sector público recibe denominaciones tales como actuación y desempeño. El motivo principal por el cual la evaluación del desempeño es relevante, se debe a las responsabilidades que se le asignan al funcionario público directivo, a las instituciones, los organismos y los sectores de la administración pública; la responsabilidad que involucra el servicio público, así como el manejo de los recursos, implica las acciones de supervisión e información sobre el desempeño de tales actuaciones ante los respectivos congresos y ante la ciudadanía.

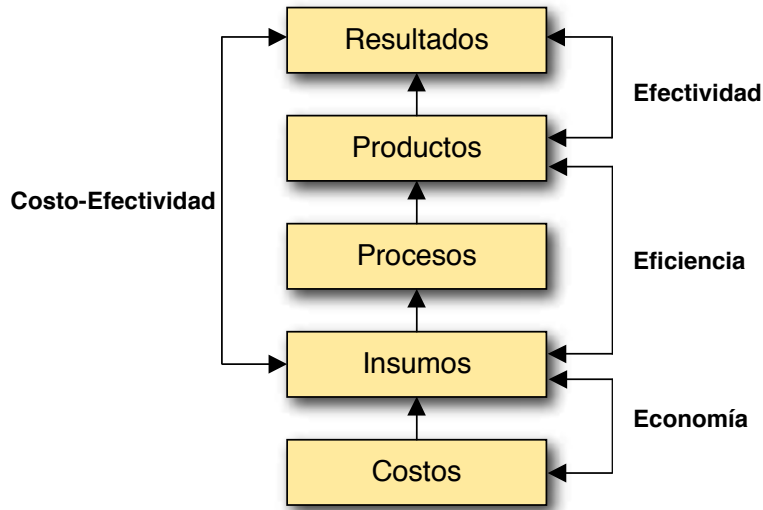
Dentro del marco de la Nueva Gerencia Pública, se ha demostrado que los indicadores de evaluación del desempeño² son útiles para clarificar objetivos; esto es, que el funcionario público requiere de instrumentos cualitativos y cuantitativos, para describir los objetivos en Planes Estratégicos o Cuadros de Mando, que le permitan guiar, conducir y controlar los esfuerzos conjuntos para lograr tales objetivos. De este modo, los recursos públicos se controlan de una manera clara y precisa, lo que se traduce en el mejoramiento de los programas y proyectos en términos de eficacia, eficiencia, economía y calidad. Asimismo y dada la estructura y características específicas de cualquier función pública, los indicadores han demostrado ser útiles para motivar e incentivar al funcionario público, según los resultados alcanzados.

² *Los indicadores de desempeño son medidas de insumos, actividades, productos, efectos directos e impactos de las actividades gubernamentales que pueden ser de muy alto nivel, en lo que se refiere a la medición del desempeño gubernamental en relación con los Objetivos del Plan de Desarrollo (nacional, subnacional, o local), o en términos de las actividades y los resultados de los sectores y dependencias públicas. Bonnefoy (2003).*

Cabe destacar que la metodología que en los últimos años a nivel internacional y a partir del 2008 a nivel federal en México, ha demostrado su utilidad para evaluar y supervisar -por medio del seguimiento y monitoreo- la actuación y desempeño, es el Marco Lógico. Esta metodología deriva en el desarrollo de una Matriz de Indicadores de evaluación, los cuales, una vez validados técnicamente, son viables a formar parte de un Sistema automatizado de Evaluación del Desempeño. En ese sentido, es recomendable que en cada entidad federativa y de forma paralela se diseñe un sistema con estas características, cuya utilidad facilitará ampliamente la labor respectiva en los congresos para la toma de decisiones presupuestarias -así como informar a la ciudadanía-, y contribuirá de forma directa al cumplimiento de reporte de información requerida por la Administración Pública.

Por su parte, los indicadores de desempeño que conforman un sistema de evaluación, corresponden a un índice o cociente que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, expresado en términos ya sea de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, y que deben permitir medir:

- La calidad y cantidad de los bienes y servicios provistos
- La eficiencia de las actividades desempeñadas por las dependencias y entidades de la administración pública
- La consistencia de los procesos
- El impacto social y económico de la acción gubernamental
- Los efectos de la implantación de mejores prácticas en la administración pública



Fuente: Bonnefoy y Armijo (2005). Manual No. 45 ILPES-CEPAL

Los indicadores de desempeño representan medidas de insumos, actividades, productos, efectos directos e impactos de las actividades gubernamentales que pueden ser de muy alto nivel, en lo que se refiere a la medición del desempeño gubernamental en relación con los Objetivos del Plan de Desarrollo (nacional, subnacional, o local), o en términos de las actividades y los resultados de los sectores y dependencias públicas. Se pueden utilizar para identificar problemas, y son útiles para señalar la necesidad de un seguimiento o evaluación de programas específicos.

El concepto de Indicadores de desempeño implica la definición de una serie de instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de objetivos, que a su vez, constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de los que se pretende alcanzar. Se busca evaluar cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público, con el fin de tomar las acciones que permitan perfeccionar tanto los resultados de la actuación en la generación de productos y servicios, como el desempeño de tal actuación.

Se podría asumir que las dimensiones más funcionales al objetivo de rendición de cuentas serían: economía, eficiencia y eficacia, en tanto que las referentes al costo, recursos, productos y resultados, está más orientada al objetivo del mejoramiento de la gestión y toma de decisiones. De este modo se asume que los indicadores de evaluación del desempeño son de tipo estratégico y de gestión, bajo las siguientes funciones:

- **Indicadores Estratégicos.** Medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, y contribuir a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.
- **Indicadores de Gestión.** Medir la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados, esto es, el avance y logro en procesos y actividades.

Por su parte y para mostrar el desempeño global de los programas así como utilizar la totalidad de los indicadores y evaluaciones existentes en un sistema de evaluación del desempeño, se sugiere llevar a cabo anual-

“La responsabilidad que involucra el servicio público, así como el manejo de los recursos, implica las acciones de supervisión e información sobre el desempeño de tales actuaciones ante los respectivos congresos y ante la ciudadanía”

mente una Evaluación Específica del Desempeño de los Programas, cuyos resultados se integren en un reporte breve y accesible que resuma la información del propio sistema, y pueda servir para tomar decisiones y mejorar las políticas y programas públicos estatales.

Se recomienda que el reporte de la evaluación por programa sea breve, conciso y puntual, integrando al menos los rubros de: nombre y objetivo del programa (señalando la dependencia o entidad responsable); Presupuesto; Resultados (avance en los indicadores de Fin y Propósito, así como los resultados presentados en las evaluaciones, especialmente las de impacto); Cumplimiento de metas físicas y financieras durante el año (indicadores de los componentes y actividades de la Matriz de Indicadores); y Recomendaciones.

Dicha información servirá para informar de manera transparente a los diversos integrantes y usuarios de los Congresos locales, así como para el avance de la ejecución de los programas y recursos durante el ejercicio. Constituirán la línea base para el seguimiento y la evaluación, y su comportamiento servirá para el reporte de

los resultados de las evaluaciones realizadas a los programas presupuestarios y las políticas públicas.

Técnicamente, un Sistema de Evaluación del Desempeño permite desarrollar una plataforma tecnológica que brinda el control de información de indicadores, e integra y procesa información que permite mejorar la toma de decisiones en materia presupuestaria; de esta forma, se difunde la información y se hace accesible a la ciudadanía través de Internet.

La razón de orquestar de forma gradual y progresiva la implementación de un Presupuesto basado en Resultados (PbR) y un Sistema de Evaluación del Desempeño, radica en que las decisiones y las acciones institucionales en esta materia incluyen a diferentes actores con necesidades de información específicas, que desempeñan actividades que aún siendo distintas se integran y complementan para alcanzar los objetivos y resultados previstos.

Considerando lo anterior, en el PbR y en el sistema de evaluación del desempeño se debe aplicar una perspectiva o enfoque integral y sis-

témico, que propicie la participación en todas las etapas del proceso presupuestario, las siguientes áreas de las dependencias:

- Planeación
- Coordinación de políticas y responsables de los programas presupuestarios
- Programación y presupuesto
- Evaluación.

En el modelo o esquema de coordinación institucional para la operación de ambos (PbR y Sistema de evaluación), se requiere de la constitución de grupos especializados, con representantes de las áreas responsables de políticas y programas, de la planeación, programación, presupuesto y evaluación, en cada uno de los ámbitos (globalizador, sectorial y temático).

Con base en este esquema de coordinación institucional, los objetivos, las estrategias y las prioridades que se reflejen en las políticas, los programas a ejecutar y en los recursos que se asignan a ellos, habrán de contar con una definición clara de: sus objetivos específicos, y de su alineación con los objetivos estatales que les dan sentido; de los indicadores para medir su avance y logros; de los resultados previstos y alcanzados; y del seguimiento y evaluación de este proceso.

La modernización del quehacer público también es un elemento clave para contribuir en la orientación para resultados de las dependencias y entidades de la Administración Pública, debido a que representa la mejora y adecuación de los medios institucionales para apoyar el logro de los objetivos e impactos planeados, programados y presupuestados. Así, aunque la naturaleza de las funciones consideradas para los grupos especializados es muy similar, difieren en su ámbito o nivel de competencia.

Una descripción general de las funciones principales que en el marco del PbR y del sistema de evaluación del desempeño se llevan a cabo

a través de un grupo especializado, y que se diferencian entre sí por el ámbito de competencia que a cada uno corresponde, incluye lo siguiente:

Ámbito Globalizador:

- a) Establecer las líneas de acción que permitan la implementación gradual, selectiva y progresiva del PbR y SED.
- b) Dar seguimiento y evaluar los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y programas, en congruencia con el PND y los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que de él se derivan.
- c) Definir y coordinar las evaluaciones a realizar, así como la elaboración de sus resúmenes ejecutivos, los compromisos para las mejoras de las políticas y los programas, derivadas de las evaluaciones, y dar seguimiento a su aplicación.
- d) Rendir cuentas y hacer transparentes los objetivos, programas y resultados obtenidos, de forma sencilla y clara para los legisladores y la población.
- e) Coordinar las acciones de difusión del PbR y del SED, así como la capacitación de los servidores públicos, para el logro de los objetivos correspondientes en las diferentes etapas del ciclo presupuestario.

Ámbito Sectorial:

- a) Coordinar el proceso para la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando en cuenta los resultados medidos con base en indicadores estratégicos y de gestión, así como las evaluaciones realizadas.
- b) Coordinar la operación de las políticas públicas, de los programas aprobados y ejercer el presupuesto respectivo, de conformidad

con el PbR, el SED y la modernización de la gestión institucional.

- c) Dar seguimiento a los avances financieros y programáticos y tomar las medidas conducentes.
- d) Conocer y participar en la coordinación de las evaluaciones externas que se practican en el ámbito del sector.

Ámbito Temático:

- e) Desarrollar la Matriz de Indicadores, los indicadores y sus metas, y las fichas técnicas de cada indicador, además de mejorarlas a partir de los resultados obtenidos, del seguimiento y la evaluación.
- f) Proponer la asignación de los recursos a los programas para la integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la entidad, en congruencia con los objetivos, políticas, estrategias y prioridades establecidas, y tomando en cuenta los resultados del seguimiento y de la evaluación.

El funcionamiento práctico que un esquema de coordinación institucional debe prever, es que cada uno de los grupos especializados lleve a cabo las actividades que corresponden a su marco de responsabilidad, y se comuniquen e interactúen con los demás niveles y grupos, es decir, el globalizador con las coordinadoras sectoriales y éstas con los grupos de las subsecretarías, oficialía mayor, entre otros.

De esta forma, las áreas de planeación, coordinación de políticas y programas, programación, presupuesto y evaluación, en cada uno de los niveles indicados, coadyuvan al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados en el presupuesto, así como al eficaz y eficiente ejercicio del mismo, para entregar bienes y servicios de mayor calidad a la población, que es lo que define la razón de ser



del PbR, del sistema de seguimiento y de la gestión pública.

Cabe destacar que a nivel federal en México, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) está considerado por la Ley Federal de Presupuesto de Responsabilidad Hacendaria como la principal herramienta que apoyará la gestión para resultados. Este Sistema está etiquetado como obligatorio para los ejecutores del gasto.

De acuerdo con dicha ley, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño deberán sujetarse a las siguientes disposiciones (artículo 110):

- Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar.
- Todas las evaluaciones se harán públicas.
- Las evaluaciones podrán efectuarse respec-

“Las áreas de planeación, coordinación de políticas y programas, programación, presupuesto y evaluación, en cada uno de los niveles indicados, coadyuvan al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados en el presupuesto, así como al eficaz y eficiente ejercicio del mismo, para entregar bienes y servicios de mayor calidad a la población”

to de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo.

- Establecerán programas anuales de evaluaciones.
- Las evaluaciones, en la medida de lo posible, deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, en los casos que sea posible, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres.
- Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes.

En lo referente a los programas sujetos a reglas de operación, en el artículo 78 de la misma ley, se prevé que las dependencias y entidades deberán realizar una evaluación de resultados de esos programas, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o

internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas. Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca. Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan.

Las directrices para establecer el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño, requieren de los siguientes objetivos:

- a) Impulsar la estrategia de la Gestión Pública para Resultados.
- b) Definir e implantar las bases para el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), como un instrumento que permita:
 - Vincular los programas presupuestarios y los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades con el Plan Estatal de Desarrollo, mismo que tendrá vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.
 - Implantar la matriz de indicadores como una herramienta de planeación estratégica para los programas presupues-

tarios que genere los indicadores, estratégicos y de gestión, que permitirán evaluar el logro de los resultados.

- Mejorar la programación para orientarla a resultados.
 - Incentivar una nueva dinámica organizacional al interior de las dependencias y entidades, vinculando las unidades y áreas responsables de la planeación, programación, presupuesto y evaluación, con las unidades administrativas encargadas de los programas presupuestarios.
- c) Establecer la estructura básica del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y sus principales componentes:
- Evaluación para resultados de las políticas públicas y programas presupuestarios.
 - Promover la eficiencia y eficacia institucional mediante un programa de mejoramiento de la gestión pública de mediano plazo, para modernizar y mejorar la prestación de los servicios públicos.

Estas directrices se enmarcan y recogen los esfuerzos de coordinación realizados a nivel federal por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, para impulsar una propuesta integral que permita realizar la evaluación de las políticas públicas, los programas presupuestarios y el desempeño de las dependencias y entidades, con una orientación hacia el logro de resultados.

La implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a nivel federal, se ha guiado por un enfoque de gradualidad y priorización, con el fin de que pueda adoptarse como una práctica común en la Administración Pública, permitiendo que la cultura de la evaluación del desempeño logre arraigarse entre los servidores públicos.

Este sistema ha permitido la retroalimentación derivada del seguimiento a los indicadores y los resultados de las evaluaciones, en la generación de insumos para la toma de decisiones. Los elementos mínimos considerados son:

1. Objetivos estratégicos de las dependencias y entidades.
2. Características generales de los programas presupuestarios.
3. Matriz de indicadores de cada programa presupuestario.
4. Instrumentos de recolección de datos e información relevante del programa presupuestario.
5. Resultados de todas las evaluaciones de los programas presupuestarios.
6. Convenios de compromisos para resultados y de mejoramiento de la gestión institucional, y sus informes de avance.
7. Avance del ejercicio presupuestario de cada programa.
8. En su caso, el padrón de beneficiarios del programa presupuestario.
9. Información adicional pertinente.
10. En la matriz de indicadores las dependencias y entidades capturan los indicadores de desempeño, estratégicos y de gestión, que formarán parte del SED y serán la base para evaluar el desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios en el logro de los resultados. Los indicadores deberán ser factibles de recopilar, susceptibles de comparar, oportunos, de bajo costo y sencillos de utilizar.

CONCLUSIONES:

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es uno de los principales componentes del Presupuesto Basado en Resultados (PbR), evalúa Programas, Instituciones y Políticas Públicas. Refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas. Es una estrategia para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias que considera información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y los programas públicos.

Contribuye a incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, a reducir el gasto de operación, promueve las condiciones para un mayor crecimiento económico con empleo y eleva el impacto de la acción del gobierno en el bienestar de la población.

La relevancia de estos propósitos se expresa en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008 – 2012 (PRONAFIDE), el cual establece como uno de los objetivos de política fiscal el mejoramiento de la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de resultados, mayor transparencia y rendición de cuentas.

La evaluación del desempeño con base en resultados en el ámbito público contribuye a la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos, en el orden de contribuir a su mejora. La comparación de resultados con objetivos estratégicos a través de indicadores de desempeño, posibilita la acertada toma de decisiones en pro de su mejora y en términos de cantidad y calidad.

El SED aporta mejoras en los Procesos Presupuestarios sujetos a Reglas de Operación (Gasto programable). Los Programas Presupuestarios sujetos a reglas de operación de-



berán adoptar la metodología de la Matriz del Marco Lógico para fortalecer su alineación a los objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo y al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas que emanan de éste y a las dependencias y entidades; así también para mejorar la definición de las categorías programáticas (específicamente programas presupuestarios). Consolida el proceso de planeación – programación (definición de objetivos, indicadores y metas) que se sintetiza en la Matriz de Indicadores correspondiente; permite afinar la selección de objetivos; considera los resultados de las evaluaciones y las recomendaciones derivadas de éstas como elementos clave para el logro de resultados.

El implementar un SED cerciora mejoras en la estructura programática; Introduce la categoría “Programa Presupuestario” que permite la identificación directa de los programas y actividades específicos de cada dependencia o entidad, las unidades responsables que participan de la ejecución de los mismos y los recursos presupuestarios asignados.

Permite la eliminación de las categorías “Programa” y “Actividad Prioritaria”; formula la “Actividad Institucional” bajo un enfoque que permite identificar los objetivos que los ejecutores de gasto persiguen a través de las acciones que realizan (Ejemplo: carreteras eficientes, seguras y suficientes).