

Evaluación y Seguimiento de los Programas y Proyectos Públicos

Luis Humberto Velázquez B.

Las recientes reformas en materia de gasto público, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes sustantivas esta materia, así como los diversos lineamientos para el ejercicio de los recursos públicos, incluyeron disposiciones relativas a la evaluación del desempeño y los resultados de los programas y proyectos públicos bajo el enfoque de gestión para resultados que vincula la evaluación y el desempeño con los objetivos y metas de política. La Metodología del Marco Lógico es una herramienta de gestión que contribuye a desarrollar este vínculo, por lo cual, el presente artículo presenta algunas consideraciones sobre cómo contribuye a la evaluación de resultados.

I. INTRODUCCIÓN

En el enfoque de la Gestión Pública para Resultados, la Matriz del Marco Lógico se utiliza como la herramienta de gestión que vincula la evaluación con la planeación en relación con el ciclo de vida de los programas y proyectos públicos. En una primera instancia, a través de la Matriz del Marco Lógico y con base en el análisis de una situación problema y la planeación estratégica para responder al mismo, se conceptualizan mejor los elementos del programa o proyecto público, a decir, el propósito y el fin que persigue, por una parte, y los productos y servicios (componentes), así como las actividades que va a generar la acción pública para conseguir tales fines y propósitos.

A través de la Matriz de Marco Lógico, las actividades de los programas públicos, que generan productos y servicios, y el propósito y el fin que se pretenden lograr a través de éstos se vinculan con indicadores de desempeño que sirven para el monitoreo y la evaluación, componentes fundamentales de la propia Gestión para Resultados. Así, el uso de la Matriz de Marco Lógico contribuye a una buena gestión del ciclo de vida de los proyectos y facilita mucho la evaluación de un proyecto; al término de su ejecución se sabrá qué analizar y cómo hacerlo para poder juzgar si se han producido los bienes o servicios previstos y si ello se ha logrado en forma eficiente y con la calidad esperada. De igual modo, si en algún instante durante la fase de operación del proyecto se desea evaluar los resultados o el impacto que ha generado o está generando, la Matriz nos proveerá indicaciones que reflejarán los avances del proyecto o programa.



Lic. Mario Martín Delgado Carrillo
 Secretario de Finanzas del Distrito Federal
 e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros
 Recursos Descentralizados de la CPPF

Sin embargo, aunque la Matriz del Marco Lógico es útil tanto para una mejor programación como para vincular los objetivos del programa con la evaluación, para contribuir al éxito de un programa o proyecto público es también necesario recurrir a otras herramientas y a técnicas complementarias para asegurar que el programa o proyecto esté bien planeado, sea factible, que se asignen bien los recursos disponibles y que corresponda efectivamente a la satisfacción de la demanda social. Por ello, la Matriz de Marco Lógico suele emplearse en conjunto con otros métodos, técnicas y herramientas en metodologías de formulación y gestión de proyectos como el análisis costo-beneficio, evaluación social de proyectos, análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) etc, y supone además una planeación estratégica. No obstante, en el éxito de un programa o proyecto público inciden diversos factores a considerar además de los mencionados, que son sin duda muy relevantes pero quedan fuera del alcance del presente artículo. Así, la Matriz de Marco Lógico es una herramienta muy útil y recomendable para la gestión del ciclo de vida de los proyectos, pero debe ser utilizada en conjunto con otras técnicas y métodos en las distintas fases del ciclo de vida de los proyectos.

II. LA MML EN LA VERIFICACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA O PROYECTO.

Como se menciona en la introducción, en una primera etapa del ciclo de vida de los programas o proyectos públicos, el uso de la Matriz del Marco Lógico contribuye a realizar una mejor conceptualización del diseño del programa con base en el análisis del problema social a cuya solución se pretende contribuir a través del programa público. A partir del análisis de dicha problemática se establecen el objetivo y el fin del programa, con referencia también a los objetivos de política pública definidos a través de la planeación estratégica, y se definen los bienes y servicios que se generarán para lograr estos objetivos, así como las actividades de gestión que éstos suponen.

Con una adecuada aplicación de la metodología de la Matriz de Marco Lógico podemos darnos cuenta de que cuando se ha realizado un buen trabajo de preparación y evaluación de un proyecto o programa público se deben cumplir las siguientes características:

“La Matriz de Marco Lógico es una herramienta muy útil y recomendable para la gestión del ciclo de vida de los proyectos, pero debe ser utilizada en conjunto con otras técnicas y métodos de planeación, programación y evaluación”

- El Fin está claramente expresado.
- Los indicadores de Fin son verificables en términos de cantidad, calidad y tiempo (Impacto).
- El proyecto o programa tiene un solo Propósito.
- El Propósito está claramente expresado.
- Los indicadores del Propósito no son un resumen de los Componentes, sino una forma independiente de medir el logro del Propósito.
- Los indicadores del Propósito únicamente miden lo que es relevante o importante, al mismo tiempo miden los resultados esperados al final de la ejecución del proyecto.
- Los Componentes del proyecto están claramente expresados y están expresados como resultados.
- Todos los Componentes son necesarios para cumplir el Propósito y la relación es realista.
- Los Componentes incluyen todos los rubros de los cuales es responsable la gerencia del proyecto.
- Los indicadores de los Componentes son verificables.
- Las Actividades incluyen todas las acciones necesarias para producir cada Componente.
- Las Actividades identifican todas las acciones necesarias para recoger información sobre los indicadores.
- Las Actividades son las tareas para las cuales se incurre en costos para completar los Componentes.
- La relación entre las Actividades y el presupuesto es realista.
- La relación entre el Propósito y el Fin es lógica y no omite pasos importantes.
- El Propósito, junto con los supuestos a ese nivel, describen las condiciones necesarias para lograr el Fin.
- Los Componentes, junto con los supuestos a ese nivel, describen las condiciones necesarias y suficientes para lograr el Propósito.

- Los supuestos al nivel de Actividad no incluyen ninguna acción que tenga que llevarse a cabo antes que puedan comenzar las Actividades, pero sí debe describir los riesgos que están fuera del control de la gerencia del proyecto a realizar.
- La columna de medios de verificación identifica dónde puede obtenerse la información para verificar cada indicador.
- El marco lógico define la información necesaria para la evaluación del proyecto.

Actores involucrados

Así mismo, a través del análisis de la situación problema y de la planeación estratégica que supone el uso de la metodología del Marco Lógico, podemos también identificar a los actores involucrados en el programa, ya que identifica al gerente y a las diferentes áreas que se involucran en la ejecución y administración del programa y, al mismo tiempo, proporciona información al comité de evaluación, conteniendo así la información más importante del programa y mostrando con claridad cuál es el rol de cada una de las personas involucradas en el programa.

Cobertura y selección de programas

Al ser un instrumento de gestión que permite fortalecer la preparación y la ejecución de los programas públicos y que sirve de base para la evaluación de los mismos, la Matriz de Marco Lógico también es útil para determinar cuáles, de la totalidad de los programas ejecutados por instituciones del Sector Público, sean éstas centralizadas o descentralizadas y cuyos recursos se encuentren contemplados en las leyes de presupuesto, son factibles de incluir en un proceso de transición hacia un presupuesto con base en resultados en términos de su impacto social, el valor público que generan y la cantidad de recursos asignados, entre otros criterios. Generalmente, los gobiernos realizan una selección de programas, ya que prefieren incorporarlos a este procesos poco a poco, y se basan en aquellos programas que tengan un presupuesto alto y/o que tengan un nivel de importancia mayor para el desarrollo y éxito de sus políticas públicas del periodo de gobierno. Es importante señalar que cada programa de gobierno debe contar con una Matriz de Marco Lógico.

III. LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO PARA LA EVALUACIÓN Y MONITOREO DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS PÚBLICOS

El Monitoreo y Evaluación son actividades muy importantes para el éxito de los programas y proyectos públicos. Además, el vincular estas actividades con los objetivos de desarrollo y las metas planteadas es un aspecto fundamental del enfoque de gestión para resultados.

La evaluación es la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política, en curso o concluido; de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información relevante, creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas

Con frecuencia sucede que los encargados del seguimiento y control de los proyectos se ven obligados a trabajar con información que no es relevante o que no es pertinente para la toma de decisiones claves, mientras que carecen de la información crítica que realmente requerirían para tomarlas. Una cuidadosa selección de indicadores y la eficaz organización del monitoreo puede revertir esta situación fácilmente, ayudando a realizar la comprobación de la eficiencia y la efectividad del proceso de ejecución de un proyecto para identificar los logros y debilidades y al mismo tiempo realizar recomendaciones correctivas para optimizar los resultados deseados.

Objetivo de la evaluación

En la evaluación, La Matriz de Marco Lógico es de gran importancia, ya que muestra los resultados del programa en forma resumida y su objetivo es disponer de información que permita mejorar la asignación y uso de los recursos públicos y que apoye la gestión de los programas públicos. La evaluación debe cumplir con estos requisitos o principios: que sean *independientes, públicas, confiables, pertinentes, oportunas, y eficientes*.

C.P. Pablo Giacinti Olavarrieta
Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes
e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia
de la CPFF



Independientes: Las evaluaciones tienen que ser realizadas por una institución u organismo independiente, es decir que la institución evaluadora no dependa presupuestalmente de la dependencia o gobierno al que se pretende evaluar. Preferentemente, las evaluaciones tienen que ser de carácter externo al sector público, contando también con una administración del proceso de evaluación externa a la institución responsable del programa.

Públicas: El carácter de la información pública se concreta cuando ésta se le da a conocer a las instituciones públicas con responsabilidades en la toma de decisiones que afecten al programa y a la población, ya sea a través de informes mensuales, semestrales o anuales (según la evaluación realizada). La publicación puede realizarse por medio de páginas de internet oficiales en donde se pueda consultar las observaciones y/o avances que se tienen del proyecto así como la proyección del mismo y los resultados esperados al momento de su culminación.

Confiables: Las evaluaciones realizadas tienen que garantizar la confiabilidad de sus resultados, esto es, tienen que ser realizadas por técnicos evaluadores

expertos, los cuales realicen evaluaciones técnicamente confiables para la toma de decisiones, evitando así errores en la propia evaluación y, al mismo tiempo, evitando errores en las decisiones tomadas posteriormente por el gerente del proyecto.

Pertinentes: La pertinencia de las evaluaciones se aborda en los ámbitos de evaluación incorporados en un diseño metodológico y en la exigencia de que, considerando los resultados de dichas evaluaciones, se formulen recomendaciones para mejorar el desempeño.

Oportunas: El requisito de oportunidad se relaciona con la necesidad de que los resultados de las evaluaciones estén listos en el momento oportuno para que sean relevantes y constituyan, efectivamente, información para el proceso de asignación de recursos y mejorara en el diseño del programa.

Eficientes: El requisito de eficiencia se refiere a la necesidad de que las evaluaciones se realicen a costos posibles de solventar. También busca que, en plazos y costos razonables, se obtengan juicios evaluativos importantes de los principales aspectos del desempeño de los programas.

Asignación de Responsabilidades de Evaluación

Dado que la Matriz de Marco Lógico supone la identificación de los responsables de las distintas etapas de los programas y proyectos públicos, se tiene que determinar también quiénes serán los responsables de la evaluación. Así, la evaluación de programas gubernamentales debe contar con un comité de evaluación, el cual tiene por objeto asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales, que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que lo conforman, y que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo, especialmente en los procesos de selección de programas y de selección de consultores. Este Comité debe estar conformado por personas que no dependan directamente de las instituciones que operan los programas, es decir, tiene que

ser autónomo con respecto a los programas o proyectos a evaluar. Lo ideal sería que estos comités estén integrados por personas ajenas al sector público para así poder realizar las evaluaciones y retroalimentar a los ejecutores del plan o proyecto con puntos de relevancia, objetivos y de manera imparcial, siendo así puntos de gran importancia a modificar para el logro del objetivo final.

La selección de los integrantes de los comités de evaluación o evaluadores debe considerar básicamente las competencias de los profesionales en el área de evaluación y en el área de intervención del programa; adicionalmente, se utiliza como criterio de selección la complementariedad de especializaciones y experiencia en el área del proyecto a realizarse.

Por su parte, las instituciones responsables de los programas evaluados se incorporan al proceso de evaluación, a través de:

Proveer de un conjunto de información del programa para su entrega al panel evaluador, al inicio del proceso, y de cualquier otra información disponible y necesaria durante la evaluación.

Elaborar la matriz de marco lógico preliminar, para su entrega al comité evaluador como insumo base.

Participar en todas aquellas reuniones que solicite el comité evaluador para analizar aspectos específicos del proceso de evaluación

Analizar y emitir comentarios a las recomendaciones realizadas por el comité de evaluación, además de participar en el proceso de establecimiento de compromisos institucionales en torno al mejoramiento de los programas.

Informar del cumplimiento de los compromisos institucionales.

¿Qué es el monitoreo?

El monitoreo es el procedimiento mediante el cual ayuda a verificar la eficiencia y eficacia de la ejecución de un proyecto mediante la identificación de sus logros y debilidades y en consecuencia se toman las medidas correctivas necesarias para optimizar los resultados esperados del proyecto. Este proceso permite identificar problemas de desempeño durante el proceso de ejecución del proyecto o programa y ayuda a trabajar con los involucrados para solucionar los problemas satisfactoriamente y a tiempo para que el proyecto no se vea afectado con recursos o en tiempo.

Así mismo, la Matriz de Marco Lógico es muy importante para el monitoreo, ya que muestra de una forma rápida y resumida los objetivos planteados que se deben cumplir durante la ejecución del programa, dando así herramientas al gerente para determinar los avances y realizar las modificaciones necesarias durante la ejecución del programa.

Beneficios del monitoreo

El monitoreo de proyectos genera los siguientes beneficios:

- Ayuda a actualizar la información año con año o según el periodo señalado en el indicador, mejorando así la calidad de la información presentada.
- Proporciona información rápida para la toma de decisiones
- Identifica fallas en el diseño y el plan de ejecución;
- Establece si el proyecto se está realizando conforme a lo planeado;
- Verifica si los Componentes resultarán en el logro del Propósito;
- Examina continuamente los supuestos del proyecto, determinando así el riesgo de no cumplir con objetivos;
- Determina la probabilidad de que se produzcan los componentes o productos en la forma planificada;
- Identifica problemas recurrentes que necesitan atención;
- Recomienda cambios al plan de ejecución del proyecto;
- Ayuda a identificar soluciones a los problemas.



Lic. Ricardo Ernesto Cabrera Morín
Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero,
e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia
de la CPFF

Ámbitos de la evaluación

La evaluación se desarrolla considerando los ámbitos que a continuación se señalan:

Justificación. La justificación es la etapa en que se analiza el diagnóstico o problema que dio origen al programa y que éste espera solucionar.

Diseño. La evaluación del diseño consiste en el análisis de consistencia del programa, considerando sus definiciones de fin y propósito (objetivos), sus componentes (bienes y/o servicios que entrega) y actividades para responder a ellos y los supuestos bajo los cuales se elaboraron las hipótesis del programa.

Organización y Gestión. La evaluación de la organización y gestión es el análisis de los principales aspectos institucionales dentro de los cuales opera el programa; y de los principales procesos, instancias de coordinación e instrumentos de que éste dispone para desarrollar sus actividades y cumplir su propósito.

Resultados. La evaluación de resultados o desempeño se centra fundamentalmente en la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía del programa, a través de la utilización de indicadores de desempeño.

Sobre la base del análisis del diseño, organización y gestión, y resultados o desempeño del programa, la evaluación también incorpora un juicio respecto de la sostenibilidad del programa en términos de capacidades institucionales; su continuidad considerando los resultados y la evolución del diagnóstico inicial; y un conjunto de recomendaciones para corregir problemas detectados para así mejorar los resultados esperados del programa.

Duración de la evaluación

El proceso de evaluación contempla la entrega de al menos tres informes (de avance, final preliminar y final). El informe final de evaluación contiene una descripción del programa, los resultados de la evaluación y las recomendaciones que el Comité propone para perfeccionar el diseño, organización y gestión, y desempeño de los programas.

Las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas por las dependencias o instituciones responsables de los programas evaluados y las responsables de otorgar el presupuesto con el objeto de precisar la forma en que serán incorporadas dichas recomendaciones. Consiste en establecer, formalmente, compromisos institucionales de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas evaluados.

Seguimiento de las recomendaciones de los informes de evaluación

El seguimiento es una etapa que busca recoger información de cómo los compromisos institucionales han sido efectivamente cumplidos y cómo ello ha impactado en el desempeño del programa, estos antecedentes se incorporan en el análisis de asignación de recursos públicos en el ciclo presupuestario. El seguimiento es un espacio de reflexión y análisis en torno a la relación resultados y uso de los recursos.

Integración al ciclo presupuestario

Los resultados de las evaluaciones son oportunamente incorporadas cada año en el proceso presupuestario. En este sentido, los resultados de las evaluaciones son analizados en reuniones con el director de presupuesto de la dependencia o institución, en forma previa a la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

Los sistemas de Monitoreo y evaluación son utilizados para medir la cantidad, la calidad y los destinatarios de los bienes y servicios que el Estado proporciona, y así cuantificar los efectos directos e impactos de estos productos.

IV. CONCLUSIONES

En la actualidad, los gobiernos utilizan con más frecuencia la información del Monitoreo y la Evaluación para apoyarse en la formulación de políticas, en la toma de decisiones presupuestarias, para ayudar a las dependencias en el desarrollo de los programas o proyectos públicos y en la labor de análisis de la gestión de sus actividades, así como, para reforzar las relaciones de rendición de cuentas.

Como condición necesaria para el manejo efectivo de los recursos públicos debemos considerar una excelente gestión de gobierno, para facilitar la adecuada implementación de los recursos y la evaluación del gasto basándose en indicadores estratégicos y de gestión, y mediante instancias técnicas independientes de las instituciones que ejercen dichos recursos, así como desarrollar sistemas de información que contribuyan a crear el Sistema de Evaluación del Desempeño.

“Los resultados de la evaluación de programas y proyectos públicos deberán ser oportunamente incorporados cada año en la toma de decisiones dentro del proceso presupuestario”

Bibliografía:

- http://www.diis.dk/graphics/Subweb/paris_evaluation_web/files/pages/spanish.html
- http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_21571361_34047972_34079941_1_1_1_1,00.html
- <http://fa.usaidallnet.gov/fa-pme/viewhome.html>
- http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_21571361_34047972_34079941_1_1_1_1,00.html
- http://www.diis.dk/graphics/Subweb/paris_evaluation_web/index.htm
- http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34435_1_1_1_1,00.html
- <http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=1324361&pagePK=64253958&contentMDK=20791122&menuPK=5039271&piPK=64252979>
- <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/20664/boletin15.pdf>
- <http://www.iadb.org/ove/Default.aspx?Action=WUCHtmlAndDocuments@Methodology>
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=922025>

Luis Humberto Velázquez Beltrán es Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara y actualmente se desempeña en la Dirección de Coordinación de Política Fiscal y Prospectiva de INDETEC.