

## **DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL BAJO UN ENFOQUE TERRITORIAL Y CON ORIENTACIÓN A RESULTADOS**

*Mtro. Mariano Velasco Torres<sup>1</sup>*

### **Resumen**

Los gobiernos locales no tienen capacidad para gestionar proyectos con orientación a resultados, primero, por la falta de profesionalización de los servidores públicos, segundo, no existen indicadores cuantificables y confiables como resultado de la gestión y tercero, el federalismo fiscal impide una autonomía en la asignación de los recursos públicos para que estos se destinen a resolver prioridades locales, como parte fundamental de una agenda de desarrollo. Se requiere entonces, de una visualización del desarrollo que se vea reflejado en proyectos orientados a resultados con enfoque territorial y de manera sostenible.

**Palabras clave:** Gestión por resultados, focalización territorial, proyecto orientado a resultados.

---

<sup>1</sup> Maestro en Ciencias Económicas por la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía del IPN y Candidato al grado de Doctor en Economía por la misma Institución. Actualmente es profesor de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Tels. 22 21 85 21 30 y (222) 8 91 73 27, Email: mariano\_economia@yahoo.com.mx

## **Introducción**

La gestión pública local (gestión de los gobiernos a nivel estatal y municipal) debe considerar disparidades territoriales para concretar un programa o proyectos específicos, cuyo objetivo debe estar orientado a resolver una problemática concreta, de esta manera se puede lograr una asignación eficiente de los recursos públicos, principalmente los destinados a superar alguna carencia social, considerado actualmente como una prioridad por su dimensión poblacional y territorial, donde la política social no tiene una evaluación de los resultados por su carácter asistencialista, en algunos casos, los gobiernos locales no tienen la capacidad de gestión para superar la problemática social

El objetivo de la ponencia es elaborar una metodología bajo el enfoque del marco lógico para el diseño, ejecución y evaluación de programas y/o proyectos en un territorio donde existe un alto índice de marginación y pobreza, a fin de incrementar la capacidad de la administración pública local para orientar el presupuesto en beneficio directo de la ciudadanía a través de resultados.

Los resultados de investigación que presentamos ahora, lo hemos trabajado en seis partes, en el primero se aborda la problemática que se presenta en la gestión local. El más importante es la insuficiencia de presupuesto para atender las prioridades locales, la falta de autonomía de los gobiernos en el ejercicio de los recursos públicos y la dependencia financiera. Se analiza brevemente la falta de una planeación estratégica en la gestión local para definir los objetivos de los proyectos donde se asignara el presupuesto, todo esto como parte de una agenda de desarrollo, que no necesariamente corresponde a la planeación superior, llámese el Plan Nacional de Desarrollo o en el caso de los municipios, el Plan Estatal de Desarrollo.

En el segundo apartado se hace énfasis de la gestión por resultados, la cual es una combinación de la planeación estratégica donde se definen los objetivos para el desarrollo local y la operación de proyectos, donde se asignan recursos públicos y se concretan los proyectos.

En el tercer apartado se argumenta la forma en que deben especificarse los indicadores en el diseño de los proyectos y que posteriormente servirán de evaluación de los resultados cuando los proyectos se estén operando. Partiendo del marco lógico para el diseño de proyectos, los indicadores se especifican desde las actividades propias de cada proyecto, a nivel de resultados, que son los bienes y servicios que se generan, a nivel objetivo y fin del proyecto.

Para la evaluación se requiere de un estudio base que dé cuenta de la situación actual y se pueda comparar con la situación futura del proyecto. Los actores locales deben estar involucrados en la evaluación de indicadores.

Para la evaluación de los indicadores, apartado cuatro, se requiere de una matriz de control, donde se especifica, el objetivo, los resultados, la situación inicial de los indicadores, la forma de verificación, la ponderación, el semáforo de alerta y la fuente de información. La evaluación es un estudio sobre el comportamiento de los indicadores, donde se determina, a partir de la descripción, regresiones o comparación de los datos, el nivel de incidencia del proyecto en la problemática social, la utilización de recursos y la mejora en los resultados.

En el apartado cinco se comenta que muchas veces los proyectos están focalizados a un sector de población o a las características de un territorio, lo que implica también una evaluación con enfoque territorial, para este caso, se requieren indicadores de cobertura del proyecto sobre la población, como la población potencial, objetiva y la realmente beneficiaria del proyecto.

En este mismo apartado se comenta sobre la sostenibilidad de los proyectos, donde la evaluación de resultados debe construir experiencias para que la población objetivo reciba los beneficios de una manera permanente, sin descuidar el manejo adecuado de los recursos naturales para mantener el equilibrio de los ecosistemas y garantizar el bienestar social en el largo plazo. Para ello se requiere de una participación democrática en la construcción de la agenda de desarrollo local y el fortalecimiento de las instituciones.

## **1. Problemática en la gestión de los gobiernos locales**

A nivel entidad federativa y municipios existe un problema de asignación en el ejercicio del presupuesto público para el desarrollo, además de un alto grado de dependencia financiera, la situación se acrecienta a raíz de los diversos incrementos que han sufrido las transferencias federales y de las características generales de los anteriores mecanismos de distribución establecidos para las participaciones y aportaciones federales, los cuales no incentivaban la recaudación de ingresos locales y contribuyen poco a impulsar el desarrollo desde lo local.

De acuerdo con INAFED (2007), del total de los ingresos de las entidades federativas, las participaciones federales en 2007 representaron alrededor del 41%; y las aportaciones federales, representaron de igual forma aproximadamente el 41% de sus ingresos totales; mientras que los ingresos propios significaron sólo el 10% del total. Bajo el esquema del federalismo fiscal mexicano, lo anterior representa una alta dependencia de las transferencias federales.

Otro problema común a nivel entidad federativa es la imprecisa definición de las misiones y objetivos de las dependencias públicas, precisamente por la falta de una planeación estratégica y la definición de proyectos orientados a resultados. De acuerdo con Sánchez (2003), en algunas dependencias públicas, existe una multiplicidad de responsabilidades asignadas, por razones coyunturales, que se van haciendo permanentes, por presiones de grupos de interés o por el ejercicio mismo de las formas de hacer política.

En el caso de los municipios, el sistema de transferencias también ha tenido efectos perversos en la generación de los ingresos propios, de acuerdo con INAFED (2007), a partir de la crisis económica y financiera marcó una caída en los ingresos propios y en las transferencias federales, pero a partir de ese momento, el crecimiento de los ingresos propios municipales, aunque consistente, ha estado muy por debajo de la tasa de crecimiento de las transferencias federales. Este fenómeno se acentuó en el primer ejercicio fiscal (1998) en el que aparecieron los fondos del Ramo 33 y muchos municipios vieron duplicados sus ingresos de un año a otro.

El INAFED (2007) determinó en 2006 con los datos del INEGI sobre finanzas municipales, que en promedio los municipios mexicanos dependen en un 84% de los recursos federales, frente al 10% que en promedio representan los ingresos propios directos en el total de sus ingresos. No obstante, como sucede cuando se analiza la realidad municipal bajo casi cualquier perspectiva, existe una gran heterogeneidad en lo que al grado de independencia financiera se refiere (porcentaje de ingresos propios frente al total) ya que aproximadamente el 66% de los municipios se encuentran por debajo del promedio (10%) y el restante 34% por arriba del mismo. Si se divide en tres grupos a aquellos municipios que se encuentran por arriba del promedio, se determinó que en el 21% de los gobiernos municipales del país sus ingresos

propios representan entre el 10% y el 30% de los ingresos totales (grado medio); en el 8% de los municipios los ingresos recaudados directamente representan entre el 22% y el 34% (grado alto); y sólo en el 5% de los municipios mexicanos, los ingresos propios representan entre el 35% y el 75% de los ingresos totales (grado muy alto).

De acuerdo con Sánchez (2003), otro de los problemas de la gestión pública local es la insuficiencia de los recursos que no permiten ofertar los servicios que se requieren a nivel local, lo que demerita la calidad de los bienes y servicios que se entregan a los beneficiarios, esto último genera insatisfacción. De otro lado, la propia insuficiencia de recursos no permite que los servidores públicos, cumplan sus funciones con “alto grado moral y sentido de realización.

Una problemática adicional en los espacios locales es la falta del vínculo entre la parte macroeconómica y la microeconómica, las políticas nacionales afectan de manera diferente a los espacios territoriales en cuanto el logro de objetivos. La localización global (aglomeración de empresas o clúster) favorece la generación de economías de escala solo en algunas regiones. La industria tradicional tiende a desaparecer por los efectos del mercado, para dar cavidad a la innovación, la variedad y la calidad de productos y por consiguiente al cambio de cultura del consumidor.

La gestión municipal se ejerce de una manera tradicional, sin espacios para la toma de decisiones de una manera democrática, las acciones de gobierno no responden a una política con visión de desarrollo, porque los planes municipales se realizan para cumplir con una normatividad, no para definir estrategias de desarrollo a partir de las deficiencias y fortalezas a nivel territorial.

El ejercicio de planificación debe venir asociado con las políticas de fomento productivo y los instrumentos de financiamiento de las iniciativas locales. Solo con el surgimiento de instituciones flexibles de financiamiento, la integración entre los agentes públicos y privados y la innovación en las formas de gestión y organización de los emprendimientos se generan condiciones para financiar y apoyar el desarrollo de los pequeños emprendedores y de experiencia de producción comunitaria (Elizalde, 2003).

De acuerdo con Elizalde (2003), el desarrollo local aparece como una alternativa vista desde el territorio para insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades endógenas con estrategias locales articuladas entre los diferentes actores locales.

Los gobiernos locales deben desempeñar un papel importante en el proceso de desarrollo local, son ellos los mayores responsables de la ejecución de las estrategias regionales y locales de desarrollo, logran realizar esa función con cierta tranquilidad debido a su proximidad con los agentes locales y con grupos de la sociedad civil.

De acuerdo con Elizalde (2003), para que los gobiernos locales logren incrementar la capacidad competitiva de sus territorios deben:

- a) Crear infraestructura de buena calidad
- b) Diseñar políticas y normatividad para el aprovechamiento de los recursos naturales de manera eficiente.
- c) Otorgar servicios fundamentales para el desarrollo de la economía local (asesoría contable, comunicación para el uso de la TICs, capacitación de los recursos humanos, oferta de servicios sociales básicos, etc.)
- d) Actuar como asociado en las actividades de cooperación entre empresas a fin de generar economías de escala.

Se ha visto que la cultura local, como elemento que debe incorporarse a las estrategias de desarrollo, requiere de una activa participación de la comunidad, por eso es importante fomentar el capital social, su capitalización y la acumulación, esto implica necesariamente un cambio en la forma de realizar las actividades económicas, llámese tradicionales o inclusive el surgimiento de nuevos sectores de actividad económica.

Lo anterior exige también un cambio simultáneo y coordinado en la administración pública local para promover el desarrollo sostenible, los fundamentales: la formulación de políticas territoriales, la planificación estratégica, la gestión y supervisión fiscal, autonomía en el ejercicio de los recursos públicos y sistemas de evaluación y seguimiento.

## **2. Diseño de proyectos con orientación a resultados**

Los bienes y servicios provistos a la población se realizan mediante inversiones públicas y ordenadas en categorías que es posible distinguirlas como proyectos o programas de desarrollo. Para fines de esta investigación nos referimos de manera genérica a estas acciones públicas simplemente como proyectos.

Los proyectos deben responder al interés público que tiene diferente naturaleza, pero todas deben estar asociadas al progreso de la sociedad y a la distribución justa y equitativa de los beneficios. De acuerdo con Sánchez (2003), el interés público tienen que ver con los derechos fundamentales de las personas como la plena vigencia de los derechos humanos, la protección del patrimonio integral de la sociedad, el uso y usufructo de productos privados (bienes y servicios) y el acceso a los bienes y servicios públicos.

En el diseño del proyecto debe observarse que funcione como un subsistema donde se recibe un insumo, se procesa y hay un producto que se entrega a los beneficiarios para satisfacer necesidades. En este proceso hay que verificar que los insumos se utilicen de una manera racional, es decir con eficiencia, en los efectos esperados a nivel territorio o sector de población se busca la eficacia, que es la medida del logro de los efectos esperados.

A la combinación de lo operacional, es decir el desarrollo de proyectos, y lo estratégico, que es la planeación estratégica, se le denomina la gestión por objetivos o por resultados, donde los proyectos deben incidir en la solución de las carencias de los beneficiarios.

Se requiere consecuentemente, de un estilo de gestión que articule lo estratégico con lo operacional y es justamente la "gestión pública por objetivos", la manera más eficaz para posibilitar esta articulación y dar cuenta de los resultados de manera transparente y posible de medir (Sánchez, 2003).

Estamos asumiendo por lo tanto, que la operación de los proyectos está sujeta al logro de objetivos, a razones de interés público determinadas por la ley, a interpretación por los ciudadanos, organizaciones políticas y de la sociedad civil.

En el diseño de los proyectos, la administración pública debe considerar las estrategias, las metas y objetivos planteados en el plan superior de desarrollo (llamase regional, estatal o

nacional), de tal manera que se incida en la problemática territorial y genere confianza y aceptación entre los ciudadanos.

Esta confianza se adquiere precisamente mediante la evaluación de indicadores, última fase del sistema de gestión de proyectos, es decir, en la entrega de resultados, pero además, los productos deben ser de calidad, por lo que también es necesaria la evaluación de procesos.

La diferencia entre la evaluación de procesos y la evaluación por resultados lleva una secuencia de concepción y de diseño de proyectos, que de acuerdo con Sanín (1999), tiene la siguiente lógica:

- a) Los objetivos de los gobiernos locales determinan los procesos a realizar para lograr los resultados.
- b) Los procesos determinan la naturaleza de los proyectos a ejecutar y a su vez son insumos necesarios para alcanzar el desarrollo local.

Por ello, desde el diseño de los proyectos se debe considerar lo siguiente:

- a) Impactos del proyecto
- b) Retroalimentar a posteriori los proyectos y los procesos
- c) Considerar las experiencias para mejorar el proyecto

En el diseño del proyecto, además de formar el equipo de técnicos y el comité que se responsabilizará de la evaluación, debe presupuestarse los recursos que se comprometerán en las actividades de evaluación, considerando los financieros, el transporte, los equipos y materiales.

### **3. Especificación de indicadores como resultados**

De acuerdo con Sanín (1999), un indicador es la expresión de medida de un atributo que informa de manera adecuada sobre los resultados del proyecto o dependencia pública. Los indicadores deben reunir las siguientes características:

- a) Medibles. Pueden medirse cualitativa o cuantitativamente. Es preferible la cuantificación para poder evaluar el resultado, el indicador puede resultar de una formula, un porcentaje o un índice.



- b) Disponibles. Debe diseñarse un sistema de información o un equipo que asuma la responsabilidad de generar la información.
- c) Determinantes. Debe ser aquel que mejor exprese el resultado y evite las confusiones con otros indicadores que den cuenta del avance de la meta u objetivo.

Partiendo del Enfoque del Marco Lógico (EML), los indicadores del proyecto se especifican en todos los niveles jerárquicos verticales de la matriz del marco lógico, se plantean en la segunda columna al nivel de fin del proyecto, del objetivo y de los resultados. El indicador correspondiente al fin mide el nivel de incidencia del proyecto en la problemática social, en el objetivo, el indicador mide la contribución específica del proyecto a la carencia social, en los resultados, los bienes o servicios que se ofertaran con el proyecto, mientras que a nivel de actividad, el indicador se refiere al control de los recursos: presupuestarios, materiales y humanos. En la tercera columna de la matriz del marco lógico se especifica los medios de verificación, que puede resultar de una formula, una tasa, un índice, porcentaje o un sistema de procesamiento de la información (Ver cuadro No. 1).

Todo proyecto tiene un riesgo en su operación, los cuales deben especificarse en la cuarta columna, en la medida en que se superan los factores externos, se alcanzaran los resultados esperados del proyecto.

**Cuadro No. 1**  
**Matriz de Marco Lógico**

	Indicador	Medios de verificación	Riesgos del proyecto
Fin			
Objetivo			
Resultados			
Actividades			

Fuente: Elaboración propia.

Todos los actores locales relacionados con el proyecto deben estar involucrados en la etapa de diseño para que a través de consensos se determinen los indicadores de evaluación.

La evaluación debe realizarse por parte de una agencia externa para no incidir en los resultados, sin embargo, a nivel local se propone un comité mixto de evaluación. Los involucrados son técnicos del proyecto para que realicen la evaluación ex ante y expost, por otra parte, están los beneficiarios, representantes de los gobiernos locales, grupos de productores organizados, Instituciones de Educación Superior, Asociaciones Civiles, etc.

La evaluación ex ante requiere de un estudio base para conocer la situación inicial de la población beneficiada donde se determinen indicadores cuantitativos como el nivel de ingreso de las familias, los activos de los beneficiarios, nivel de nutrición, acceso a servicios básicos y seguridad alimentaria. El estudio base, es de segundo nivel , esto es, a partir de porque se determina a partir de los resultados planteados en la matriz del marco lógico.

De acuerdo con Rodríguez (2007), en el estudio inicial también debe conocerse indicadores cualitativos como la capacidad de gestión de los grupos organizados, número de grupos organizados, la forma en que hacen valer sus derechos y el manejo de los recursos naturales, lo anterior a fin de conocer las capacidades de la población y empoderar a los beneficiarios.

El estudio base tiene las siguientes ventajas:

- a) Permite generar una base de datos para el diseño, evaluación y el seguimiento de proyectos. Con estos datos se genera el sistema de planeación, seguimiento, evaluación y sistematización de los programas y proyectos.
- b) Redefinir los indicadores de evaluación del proyecto.
- c) Definir las estrategias de los programas y proyectos
- d) Involucrar a los diferentes actores locales en la ejecución del proyecto.

Los estudios base no son diagnósticos generales de una problemática concreta, por el contrario, constituyen una serie de indicadores focalizados territorialmente que se determinan a partir de cuestionarios, entrevistas, talleres, etc.

De acuerdo con Guzmán (2007), el resultado debe observarse en diferentes ámbitos de control: procesos, productos, resultados intermedios y finales. Un buen desempeño en procesos es una buena señal respecto a los resultados en los bienes y servicios. Los resultados en procesos se refieren a formas en que se organizan los factores para obtener los bienes y servicios. Los resultados en productos están relacionada no solo con la cantidad, sino también con los atributos o características de los bienes y servicios, tales como calidad, coberturas en provisión y focalización.

Los resultados intermedios se refieren a los cambios de comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes y servicios de la gestión

pública. Los resultados finales o de impacto son a nivel de bienes y servicios entregados y representan una incidencia en el mejoramiento en las condiciones de vida de la población objetivo, generalmente son de largo plazo.

El primer nivel de control, citado como de procesos, corresponde a los indicadores de las actividades del proyecto, denominados indicadores de producto, mide cuantitativamente los avances financieros y materiales del proyecto, generalmente con una periodicidad anual.

Los indicadores de primer nivel a evaluar corresponden a porcentaje de recursos financieros ejercidos del proyecto, personas capacitadas, número de obras realizadas, grupos organizados, materiales entregados, reuniones comunitarias realizadas, número de comités constituidos, etc. Todos estos indicadores de las actividades corresponden a la naturaleza propia de los proyectos.

Los indicadores de segundo nivel, citado como de productos, miden el cambio en el comportamiento o mejora de la funcionalidad, también se les denomina indicadores de efecto, generalmente son de naturaleza cualitativa, corresponden a los resultados en el producto y el objetivo específico del proyecto bajo el enfoque de marco lógico, por lo que su periodicidad es de más largo plazo, en este sentido los cambios podrían observarse a partir del segundo año de operación del proyecto.

Los indicadores de segundo nivel a evaluar corresponden a número de personas beneficiadas directamente por el proyecto, clasificadas según tipo de beneficio, por género y rango de edad (bienes o servicios proporcionados con el proyecto).

Los indicadores de tercer nivel, citado como resultados intermedios o finales, denominados también indicadores de impacto, son generalmente de naturaleza cuantitativa, corresponden a los resultados del proyecto a nivel de objetivo general, estos deben medirse a intervalos regulares respecto al ciclo de vida del proyecto (inicio, a mitad y al final del proyecto).

Para fines de proyectos sociales, los indicadores a evaluar en el tercer nivel corresponden al número de hogares que causan mejora en sus activos familiares (estufas, licuadoras, lavadoras, televisores, computadoras, teléfono, internet, etc.); personas que causan mejoras en la nutrición por rango de edad (fundamentalmente niños y mujeres); familias que causan mejoras en su nivel de gasto y por tanto presentan seguridad alimentaria, en vestido y calzado; número de

personas que tienen acceso a los servicios básicos (educación, salud, drenaje, electricidad y agua potable); número de familias que presentan mejoras en sus viviendas (piso firme, techo digno, paredes decorosas).

De acuerdo con Rodríguez (2007), los indicadores cuantitativos permiten evaluar cambios en magnitudes o cantidades y se expresan en números, tasas, porcentajes, expresando medidas, cantidades o frecuencias. Los principales métodos y técnicas utilizadas para la evaluación son los censos y encuestas, entrevistas y cuestionarios estructurados, modelos matemáticos y econométricos.

Los indicadores cualitativos evalúan cambios en capacidades, grados, tipo, nivel, etc., las técnicas para verificar estos indicadores son las entrevistas grupales o individuales, historias de vida y las técnicas grupales (talleres, grupos focales y reuniones comunitarias (Rodríguez, 2007).

Pueden evaluarse también indicadores mixtos, donde se considere una o varias características cualitativas para un indicador cuantitativo.

#### **4. Evaluación de los indicadores desempeño**

Los indicadores resultan de un algoritmo matemático o fórmulas de medición que representan una medida cuantitativa del desempeño, por tanto, los indicadores por si solos no explican el resultado, son parte de una evaluación para generar información respecto a los alcances del proyecto.

Las evaluaciones son estudios, exámenes o revisiones técnicas cuya información se utiliza para hacer valoraciones y determinar factores explicativos de aspectos concretos de las acciones públicas. Existen diferentes tipos de evaluaciones que depende de la disponibilidad de recursos, tiempo para su realización y el alcance o cobertura del proyecto: evaluaciones rápidas, evaluaciones de impacto, costo-beneficio, de profundidad y las basadas en la teoría.

Con la evaluación de escritorio se genera información de la situación en que se encuentra el proyecto en un tiempo relativamente corto, mientras que la de impacto genera información respecto de la situación de los productos finales del proyecto en el largo plazo.

Las evaluaciones basadas en costo-beneficio generan información de la eficiencia del proyecto, para ello se requiere necesariamente que el resultado final se pueda cuantificar en unidades monetarias para compararse con los costos del proyecto.

Las evaluaciones de profundidad buscan generar información del contexto organizacional en que se desarrolla el proyecto, del funcionamiento del sistema o del proceso de la gestión pública. Por su parte las evaluaciones basadas en la teoría, genera información para la valoración del proyecto a partir de las relaciones entre variables según la literatura u opinión de los expertos.

De acuerdo con Guzmán (2007), se debe evaluar desde el diseño del proyecto, la organización y gestión, los resultados, la sostenibilidad institucional y la continuidad. La evaluación del diseño corresponde a la consistencia entre los elementos del proyecto, esto es la relación entre el objetivo general y específicos, los resultados y las actividades para lograr cada uno de ellos.

La evaluación de la organización consiste en el análisis de los procesos (coordinación interinstitucional, administración financiera, contratación de servicios, delegación de responsabilidades, sistemas de información y monitoreo), las instancias de coordinación y los instrumentos con los que se dispone para desarrollar las actividades y cumplir sus objetivos.

La evaluación de resultados analiza la eficacia, eficiencia y economía del proyecto.

La sostenibilidad analiza aspectos institucionales como la dependencia administrativa, los recursos institucionales de operación (recursos humanos, tecnológicos, etc), el soporte institucional (apoyo de niveles superiores de autoridad), la credibilidad, legitimidad y el prestigio.

La evaluación de la continuidad del proyecto analiza la información de evolución del diagnóstico inicial y los resultados alcanzados.

Para los fines de esta investigación solo interesa la evaluación de los resultados y la continuidad del proyecto, partiendo del hecho de que los proyectos se diseñaron bajo el enfoque del marco lógico y por tanto existe coherencia entre diagnóstico, objetivos, resultados y actividades.

Así la evaluación de impacto o resultados finales se refieren a los efectos netos del proyecto, sin considerar los factores externos que también pudieron haber influido en los resultados, dado

que es complicado aislar estos beneficios adicionales, aunque se tenga la comparación entre beneficiarios y un grupo de control con idénticas características antes de la ejecución del proyecto.

Las variables que se han utilizado como indicadores de evaluación corresponden a características geográficas, de género, demográficas, sociales y económicas. De manera particular, para los proyectos sociales, corresponde a indicadores de salud, educación, características de la vivienda y sus servicios, alimentación y vestido. La accesibilidad de los beneficiarios a todos estos servicios mejora los indicadores de bienestar social.

Para la evaluación de los indicadores es necesario una matriz de análisis y seguimiento de indicadores, tanto los cualitativos como cuantitativos de acuerdo a lo establecido en el marco lógico, estos constituirán la base de datos, la cual se le denomina matriz de indicadores o tablero de control, según Sanín (1999), este comprende la definición de seis conceptos: objetivo, indicadores, rangos de alerta, nivel de agregación, frecuencia y fuente.

Además de los indicadores de Sanín (1999) y partiendo del Marco Lógico para el diseño de proyectos, agregamos los resultados, los medios de verificación, el valor actual y la ponderación (Ver cuadro No. 2).

Respecto a los rangos de alerta, son valores preestablecidos para monitorear el desempeño de los indicadores, también se les conoce como semáforos de alerta. Esta es la parte más importante para la evaluación del proyecto, considerando el comportamiento de los indicadores como resultados de avance o incidencia, además de su comparación con la situación inicial, es decir, el valor actual.

Si existen varios indicadores, se debe ponderar cada uno de ellos, de acuerdo a la importancia y el nivel de agregación según la incidencia del resultado del proyecto.

El nivel de agregación corresponde a la cobertura del indicador, considerando los espacios territoriales donde aplica el proyecto, el cual puede considerar microrregiones o espacios locales con características específicas. El nivel de agregación también puede considerar categorías de atención, esto es, con un enfoque poblacional, donde las categorías son grupos poblacionales diferenciados a partir de características bien definidas.

En la columna de indicador o conceptualización de variables se debe aclarar todos los conceptos utilizados y expresiones difusas a fin de evitar confusiones en las mediciones de los indicadores. Debe señalarse también la unidad de medida de cada uno de los indicadores.

La forma de cálculo corresponde, como ya se mencionó en el diseño de proyectos, a una fórmula para determinar: tasa, porcentaje, índice o simplemente un dato que resulte de manera directa de la fuente de información.

En el tablero de control se debe leer el valor actual de cada indicador como referencia, porque en la evaluación se requiere de comparaciones inter temporales que permitan señalar tendencias o incidencias en el comportamiento para alcanzar los resultados esperados. Cuando se trata de indicadores territoriales, la comparación inter espacial es un buen elemento para el análisis de resultados.

La frecuencia del indicador en el tablero de control depende de la periodicidad de evaluación, donde la velocidad del cambio en el resultado puede visualizarse de manera anual, semestral, trimestral o mensual. La frecuencia también depende de la periodicidad con la que se genera la información, es decir la provisión de datos.

En la columna de fuentes de información o medios de verificación, deberá precisarse las personas o actores que proporcionan la información (corresponde a una fuente primaria de información) y las fuentes de información (fuente secundaria de información), para esta última, se requiere de un registro detallado de la fuente, según tipo de información que se proporciona. En esta columna deberá señalarse las técnicas de recolección de datos, las cuales pueden obtenerse a partir de encuestas de impacto, entrevistas, grupos focales, reuniones comunitarias, etc. En los instrumentos de recolección se especifica el método o fórmula para cuantificar el indicador.

La fuente de la información debe ser precisa para cada indicador, para ello debe señalarse el medio donde se encuentra la información, ya sea este impreso o electrónico para que se pueda procesar y leer el indicador.

**Cuadro No. 2**

Matriz de indicadores o tablero de control de indicadores para la evaluación de proyectos

Objetivo	Resultado	Indicador	Formula	Valor actual	Frecuencia	Semáforo			Ponderación	Fuente
						Rojo	Ambar	Verde		

Fuente: Elaboración propia.

La comparación de la situación ex ante y expost se realiza mediante la diferencia de medias aritméticas para algunos casos, para otros en términos de valor absoluto o porcentajes respecto al total.

El análisis consiste precisamente en la evaluación, a partir de los resultados de los indicadores, se identifican puntos críticos donde no se están cumpliendo los resultados del proyecto por nivel, dado la lógica vertical del enfoque del marco lógico. El valor de los indicadores de resultados se compara con los rangos establecidos en el semáforo de alertas para emitir juicios respecto al comportamiento de indicadores.

En el análisis de datos cuantitativos se utilizan indicadores de estadísticas descriptivas, se realiza inferencia o un análisis de correlación, a fin de realizar una evaluación del proyecto. Por su parte, los datos cualitativos se trabajan con procedimientos interpretativos. Lo anterior con la finalidad de caracterizar a la población beneficiaria del proyecto a partir de los indicadores establecidos en el marco lógico.

De acuerdo con Guzmán (2007), los indicadores o las evaluaciones tiene diferentes usos en la gestión pública, la más importante es para su análisis en el proceso de toma de decisiones para la asignación de recursos (presupuesto por resultados) y el fortalecimiento de la gestión pública para la mejora en los resultados.

Las decisiones de asignación de recursos presupuestarios a partir de la utilización de indicadores, no solo permite reorientar el gasto hacia prioridades programáticas, no necesariamente determina la cantidad de recursos, sino prioriza la asignación a unidades decisorias con indicadores específicos.

Las conclusiones y recomendaciones deberán comunicarse a todos los actores involucrados a fin de informar sobre los alcances del proyecto en la población focalizada y en el territorio de



una manera transparente. La información debe ser oportuna para formular recomendaciones que mejoren el desempeño del proyecto, sobre todo de asignación de recursos en las instituciones ejecutoras del gasto.

## **5. Evaluación con enfoque territorial y sostenibilidad de los proyectos**

El concepto de focalización es importante para la provisión de bienes y servicios, este puede definirse a partir de las características de la población o del territorio donde se define una problemática que resolverá el proyecto.

Con el enfoque territorial se debe definir claramente las variables que caracterizan al sector o grupo de población que presenta el problema y que podría recibir los beneficios del proyecto, sean estos bienes o servicios, los valores relevantes de estas variables permite seleccionar a los beneficiarios.

La población objetivo de interés para evaluar indicadores, es aquella que fue considerado atender en el proyecto por un periodo de tiempo, de acuerdo a la disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros, la cual puede corresponder a la totalidad de la población o solo una parte de ella.

La focalización de los beneficios del proyecto se realiza por sectores o grupos de población con alguna carencia social, la cual representa la población objetivo. Cuando se tenga esta información se estará en posibilidad de definir, las fuentes de información, la sistematización, los medios de verificación, los instrumentos y procesos de evaluación.

De acuerdo con Guzmán (2007), la necesidad de focalizar surge en situaciones en que la población no es homogénea en términos de grado, profundidad o magnitud con que se presenta el problema que el proyecto se propone resolver, de ahí que la población objetivo del proyecto social se relacione con un grupo vulnerable, es decir, la población que se encuentra en alguna situación de carencia o desigualdad atribuida a aspectos socioeconómicos, étnicos, de género, entre otros factores.

Cuando el proyecto ya está en operación, también se debe evaluar que los procedimientos e instrumentos de focalización se estén aplicando conforme al diseño del proyecto, buscando sobre todo, deficiencias, es decir, considerar si el proyecto realmente está atendiendo a la población definida como población objetivo.

De acuerdo con Guzmán (2007), un indicador de población con enfoque territorial es la cobertura de la población objetivo respecto de la potencial, este indicador tiene por objeto medir qué parte de la población que enfrenta un problema identificado se ha definido cubrir con el proyecto. Otro indicador es la cobertura de la población efectiva respecto de la objetivo, este indicador tiene por objeto medir qué parte de la población de la que debe recibir el beneficio del proyecto es real o efectiva, la medición porcentual expresa el grado de cumplimiento por parte del proyecto con los compromisos de población a atender.

Siguiendo con Guzmán (2007), la cobertura de la población efectiva respecto de la potencial, indicador que mide qué parte de la población que presenta el problema ha sido efectivamente atendida por el programa, la medición porcentual expresa la capacidad del programa para atender a la población con problemas.

Cuando el proyecto se diseñó con base a un enfoque territorial, generalmente se aplica un control de presupuestos, como complemento a la evaluación de resultados. De acuerdo con Sanín (1999), el control presupuestario se focaliza fundamentalmente en dos aspectos: evitar que las actividades consuman más recursos de los previstos y garantizar que las suministros de recursos se encuentren disponibles oportunamente. Estos dos atributos (tiempo y costo) son los indicadores de evaluación del proyecto.

Un proceso de evaluación no termina con un informe final, con la satisfacción de una necesidad o la solución de la problemática identificada en la población objetivo en la parte del diagnóstico del proyecto, se requiere de generar cambios en la población beneficiada a través de la incidencia en los indicadores de la situación social de una manera sostenible.

Como dice Moncayo (2003), es importante revalorizar la competitividad territorial, mediante novedosos sistemas de acumulación, innovación y de formación de capital social para el desarrollo sostenible en los espacios locales.

Es posible incorporar prácticas que resulten de procedimientos concretos y que sean resultados de un análisis detallado de los hallazgos de la evaluación, conclusiones y recomendaciones.

La revisión y análisis de los hallazgos formaran parte de una agenda de desarrollo, donde participen actores locales en el proceso de decisiones de una manera más democrática y los gobiernos locales mejoren sus capacidades de gestión. La retroalimentación de experiencias es

fundamental para un desarrollo sostenible, de modo que la toma de decisiones de los actores locales pueda ser precisa, concreta y efectiva.

Para un desarrollo sostenible, las prácticas democráticas deben acompañarse de eventos donde se admita la asistencia tecnológica, el desarrollo de liderazgos sociales, nuevos sectores productivos, cooperación entre actores y acciones que faciliten la innovación en las actividades productivas.

Las Instituciones de Educación Superior juegan un papel importante en la agenda de desarrollo de los espacios territoriales para fortalecer las decisiones, ya que a través de investigaciones se pueden elaborar diagnósticos que permitan conocer las características de la población; disponibilidad de los recursos naturales y su uso; así como las actividades económicas predominantes. Además de su participación en las acciones de transparencia, rendición de cuentas y las actividades de evaluación y seguimiento en los resultados de los proyectos.

Cuando en la agenda de desarrollo considere una de las preocupaciones centrales sobre el uso y conservación de los recursos naturales localizados territorialmente, se incorpora el enfoque del desarrollo sostenible que agrega la dimensión ecológica al desarrollo territorial. En este sentido, la sostenibilidad de un territorio estaría dada, por un lado, por la garantía de suministro de recursos naturales y del flujo de servicios ambientales esenciales para la supervivencia de la comunidad, y por el otro, por el adecuado aprovechamiento económico de dichos recursos (Moncayo, 2003).

En otros términos, siguiendo con Moncayo (2003), el concepto de desarrollo sostenible combina el mejoramiento cualitativo de los niveles de bienestar social en el largo plazo, con el manejo adecuado de los recursos biofísicos y geoquímicos del territorio.

Los resultados más importantes son los relacionados con el fortalecimiento institucional, de capacidades y de organización para que los resultados del proyecto sean sostenibles en el largo plazo. Ésta es la última fase del sistema para la gestión de proyectos, la entrega de productos de manera permanente, donde los resultados del proyecto se han convertido en información sistemática en la toma de decisiones y en el aprendizaje mismo de los beneficiarios.

## **Conclusiones**

La gestión pública orientada a resultados busca incidir en la mejora de la calidad de vida de la población asentada en un territorio con características de marginación y pobreza claramente diferenciables. La metodología de diseño, ejecución y evaluación de la gestión es aplicable al ámbito económico, político, social y ambiental para que sea integral. La gestión debe acompañarse de un programa de capacitación de los funcionarios públicos, buscando también incrementar la eficiencia de la administración y desarrollar capacidades que vayan más allá de un periodo de administración pública.

Lo anterior se justifica porque no existe un vínculo entre los planes de desarrollo y la ejecución de programas y proyectos específicos, fase en la cual se define precisamente los resultados y objetivos de la gestión. Ésta debe ser una nueva forma de gobernabilidad en las entidades federativas y los municipios.

Los programas y proyectos de los gobiernos locales deben formularse con esta metodología para que las acciones, que se concretaran en proyectos específicos, se orienten a resultados, de esta manera se incidirá en la problemática local, los recursos públicos se utilizaran con eficiencia y se generan experiencia para que los beneficios sean permanentes.

Con la especificación de indicadores de evaluación en los proyectos sociales, se da un paso enorme en la gestión pública, en el sentido de que los proyectos se diseñan en una metodología científica, pero además compromete a los gobiernos locales a una mayor responsabilidad, misma que se puede diluir cuando los recursos presupuestarios son insuficientes y el federalismo fiscal los mantiene en una dependencia financiera.

Con una gestión por resultados se garantiza el acceso de la población con alguna carencia a bienes y servicios para una mejor calidad de vida. De esta manera, los proyectos pueden plantearse como objetivos elevar el nivel de gasto de los habitantes, ofertar servicios básicos de calidad, garantizar el derecho a la salud y a la educación, proporcionar bienes a la población que no cubre sus necesidades básicas de alimentación, mejoras en vivienda, etc.

Los proyectos deben diseñarse con la metodología del mercado lógico para que su formulación tenga coherencia entre las actividades, los resultados, el objetivo y el fin. Con el enfoque del marco lógico se incrementan las capacidades de los gobiernos locales para incidir en una problemática concreta a nivel local, la cual debe ser prioritaria en la agenda del desarrollo.

Los proyectos deben someterse a una evaluación periódica para determinar si los procesos y los productos están cumpliendo con los objetivos establecidos en el diseño del proyecto, no solo en términos de calidad, eficiencia, eficacia y economía, sino también en términos de incidencia en las carencias sociales que se determinaron en la parte del diagnóstico del proyecto y que se planteó como objetivo del mismo.

Para la operación y evaluación de los proyectos se requiere de la participación de todos los actores a nivel local, porque son ellos los que reciben los beneficios del proyecto y deben adquirir experiencias para que los resultados sean permanentes. La participación de los actores de una manera democrática en la toma de decisiones, acompañado del fortalecimiento institucional conduce sin duda al desarrollo de los espacios locales.

## **Bibliografía**

**Elizalde, Hevia Antonio**, (2003). Planificación estratégica territorial y políticas para el desarrollo local, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

**Guzmán, Marcela**, (2007). Evaluación de programas. Notas técnicas, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

**INAFED**-Secretaría de Gobernación, (2008), Manual de transferencias federales para municipios, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)-Secretaría de Gobernación, México.

**Moncayo, Jiménez Edgar**, (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

**Rodríguez, Sosa Jorge y otros**, (2007). Los estudios de base: Fundamentos de una gestión por resultados, PREVAL-FIDA, Perú, Serie documentos de trabajo.

**Sánchez, Albavera Fernando**, (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, ILPES-CEPAL, Serie Gestión Pública No. 32. Santiago de Chile.

**Sanín, Ángel Héctor**, (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación-Mesoevaluación), ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.