

Este libro discute los Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED) desde una perspectiva crítica, con el fin de que tanto servidores públicos como demás actores interesados en la acción gubernamental encuentren un instrumento poderoso, aunque limitado, falible y siempre perfectible a la luz de las muchas complejidades expuestas en estas páginas.

Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas expone de manera técnica la construcción y el uso de algunos de los componentes más comunes de los SED pero sobre todo, y más importante, da cuenta de aquellos elementos que los enfoques tradicionales obvian: los supuestos, los conflictos, las negociaciones, los consensos y disensos que están detrás de los instrumentos y que, desde esta perspectiva, deben hacerse explícitos para que los SED sean una herramienta fundamental para la gestión pública y la rendición de cuentas.

ISBN: 978-607-7843-36-8



9 786077 843368

COYUNTURA Y ENSAYO es una colección ideada por el CIDE para difundir elementos académicos e integrarlos a la discusión y la comprensión de temas, retos y dilemas actuales, así como para dar sugerencias de políticas, diseño e implementación de soluciones en problemáticas específicas. Estos títulos buscan estrechar el vínculo entre los proyectos de investigación sobre temas de coyuntura e impacto realizados en el Centro con el público informado y los tomadores de decisiones.



CIDE

Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas
¿Cómo construirlos efectivamente?

David Arellano Gault, Walter Lepore,
Emilio Zamudio y Felipe Blanco

David Arellano Gault, Walter Lepore,
Emilio Zamudio y Felipe Blanco

Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas

¿Cómo construirlos efectivamente?



COYUNTURA

David Arellano Gault es profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas y doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 3.

Walter Lepore es doctorante de la Universidad de Victoria, Canadá, y maestro en Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Emilio Zamudio González es profesor asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas y maestro en Administración por la Universidad Tecnológica de México.

Pelipe Blanco Sánchez es profesor asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas y maestro en Administración y Políticas Públicas por la misma institución.

**Sistemas de Evaluación
del Desempeño para organizaciones públicas
¿Cómo construirlos efectivamente?**

Primera edición, 2012

Dr. Enrique Cabrero Mendoza
DIRECTOR GENERAL

Dr. David Arellano Gault
SECRETARIO ACADÉMICO

Dr. Sergio López-Ayllón
SECRETARIO GENERAL

Dr. Guillermo M. Cejudo Ramírez
DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ficha catalográfica
Biblioteca del CIDE – Registro catalogado

Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas : ¿Cómo construirlos efectivamente? / David Arellano Gault, Walter Lepore, Emilio Zamudio y Felipe Blanco ; – México, D.F. : Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012.

Primera edición

224 p. : 23 cm. -- (Colección Coyuntura y ensayo)

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-7843-36-8

I. Public administration -- Mexico -- Evaluation

I. Título. II. Arellano Gault, David. III. Lepore, Walter. IV. Zamudio, Emilio. V. Blanco, Felipe.
JL1231 S57 2012

Dirección editorial: Natalia Cervantes Larios
Diseño de portada: Natalia Rojas Nieto

D. R. © 2012, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D. F.
www.cide.edu publicaciones@cide.edu

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México — Printed in Mexico

Índice

Introducción	9
I. Bases del SED para organizaciones públicas: Un ejemplo	27
II. Reflexión estratégica en el marco de los SED	77
III. Enfoque de marco lógico como un componente del SED	121
IV. Indicadores	159
Conclusiones generales	209
Bibliografía	217

Introducción

Prácticamente en todo el mundo, evaluar el desempeño de organizaciones gubernamentales, de sus políticas y programas, se ha convertido en una moda y una obsesión para el sector público. Una de las razones es, probablemente, que la diferencia entre las grandes necesidades sociales que hay que enfrentar y la cantidad de recursos disponibles para hacerlo sigue acrecentando su distancia: menos recursos y más necesidades son condiciones inevitables en el quehacer cotidiano de organizaciones públicas de diversa índole. En este marco, los gobiernos requieren demostrar capacidad para atender y resolver problemáticas de naturaleza heterogénea, así como conocimiento e información técnica más precisa, si quieren mantener su capacidad de influencia, es decir, de afectar los comportamientos de personas y organizaciones para lograr objetivos sociales o económicos.

De manera recurrente los actores políticos en las democracias contemporáneas son acusados de incapaces y de limitados, situación que los enfrenta a la necesidad imperiosa de buscar legitimación evidenciando resultados concretos ante los ojos de la sociedad. La respuesta ha sido, en parte al menos, la siguiente: impulsar mecanismos novedosos (y a veces arriesgados) para mostrar que los políticos, los gobiernos y los servidores públicos tienen todavía la posibilidad de enfrentar problemas sociales y resolverlos (o argumentar al menos que lo intentan), a través de políticas públicas certeras, programas efi-

cientes y de impacto, y organizaciones gubernamentales innovadoras y efectivas.

Así, el discurso administrativo en boga en una gran cantidad de países es aquel que vincula directamente la legitimidad de los gobiernos con la obtención de resultados. Este discurso adquiere varios nombres: administración o gestión por resultados son algunos de los más conocidos. El argumento es en apariencia simple: los gobiernos son prestadores de servicios y proveedores de bienes críticos para una sociedad, que actúan a través de procedimientos extensos, explícitos y vigilados normativamente en forma estricta. Sin embargo, el cumplimiento normativamente impecable de los procedimientos administrativos no asegura necesariamente que se obtendrán las mejores y más eficientes soluciones a problemas sociales concretos.

Debido a lo anterior se arguye, desde la visión de gestión por resultados, que es necesario que el logro de los objetivos y del impacto de la acción gubernamental sea incorporado como un criterio sustantivo del éxito del propio gobierno, más allá del simple acatamiento de normas o procesos formales. El establecimiento explícito de compromisos para obtener resultados es el corolario de esta idea: los gobiernos se comprometen a alcanzar logros y, por tanto, deben construir su gestión a la luz de este compromiso adquirido. Sin lugar a dudas, la gestión por resultados implica una transformación normativa, legal, organizacional y culturalmente sustantiva de la forma en que se entiende el papel del sector público y de cómo debe organizarse integralmente para “obtener resultados” específicos.

Ahora bien, para que una gestión de este tipo funcione, los servidores públicos no solamente son responsables (*accountable*) por el acatamiento de normas y procedimientos, sino también por el logro de los resultados comprometidos. La idea, en otras palabras, es que una acción gubernamental capaz de rendir cuentas no sólo en términos de normas y procedimientos, sino de efectos concretos, medibles y alcanzables, es la mejor vía para construir gobiernos que pueden en verdad resolver problemas sociales ingentes. El encadenamiento racional de la

acción gubernamental, en este sentido, encuentra en los Sistemas de evaluación del desempeño (SED), su mejor esperanza.

Pero, ¿qué es y en qué consiste la evaluación del desempeño? En línea con la perspectiva de rendición de cuentas y resolución de problemas antes expuesta, la evaluación del desempeño puede ser definida, *grosso modo* como “una modalidad de revisión y evaluación de la actividad gubernamental con enfoque a resultados de la gestión pública” (Barros, 2002, citado en Morales, 2006: 9). Esta primera conceptualización, sin embargo, esconde un aspecto crucial para la definición y construcción de un SED, a saber, qué se entiende exactamente por “desempeño”. Esta discusión, a su vez, resulta especialmente relevante a la hora de decidir qué tipo de información se genera para la toma de decisiones pues, como señala Wholey (1999), y como se expone en el capítulo IV de este texto, no hay en realidad definición única respecto de este concepto, y los resultados constituyen una de las varias dimensiones que pueden considerarse como parte del “desempeño”.

Siguiendo la idea anterior, habría que añadir al análisis del desempeño los “insumos, actividades o procesos” que hacen posible el logro de resultados. Desempeño puede ser visto en términos de los productos de un organismo o programa (bienes y servicios entregados a la población) o en función de la eficiencia, productividad, o calidad de los servicios otorgados. El desempeño también puede ser aproximado por los resultados intermedios (como satisfacción del ciudadano/cliente) de un programa o los resultados finales de largo plazo, en interacción con muchos otros factores “no controlables” (es decir, análisis de resultados vistos como impacto) (Wholey, 1999: 289-290). En el extremo, se puede hablar de desempeño “neto”, es decir, lo que estaría pasando si el programa en cuestión no hubiera sido instrumentado (Klerman, 2005: 348).

Desempeño entonces parece ser una categoría que política y retóricamente es clara, generadora de amplias aspiraciones sociales, pero que una vez analizada con mayor detenimiento resulta ser más compleja de lo esperado. Es por ello que, ante su

complejidad práctica, se ha propuesto en diferentes espacios (Kravchuk y Schack, 1996; Klitgaard y Light, 2005) que es fundamental construir un sistema integrado de elementos que permitan en la práctica hacer del desempeño una guía fundamental de la acción gubernamental. Se requieren así sistemas de información y métodos de monitoreo constantes para que el desempeño pueda ser analizado y evaluado. En otras palabras, ante un concepto como el de desempeño, que es una categoría multidimensional para referirse a los resultados y a la eficacia y eficiencia para producirlos, se ha planteado que es fundamental tener un sistema, un conjunto de instrumentos diversos integrados bajo una lógica única que vincule desde el diseño hasta la evaluación de todos los elementos que componen al propio sistema.

Quizás es por esta complejidad de “atrapar” la categoría desempeño que a su vez es muy difícil encontrar una definición de un sistema de evaluación del desempeño. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por ejemplo, se refiere al SED de la siguiente manera: “El Sistema de evaluación del desempeño (SED) realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la [Administración Pública Federal] APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el [Plan Nacional de Desarrollo] PND, y los programas que se derivan de éste. El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población” (<http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/pbr/docs_consultta/directrices-sed.pdf>, corchetes añadidos).

Como puede observarse, es una definición operativa, pues asume que se comprende qué es desempeño y que existe la técnica y la información para que se cree un sistema que lo monitoreará, medirá y eventualmente retroalimentará en forma precisa y clara. Dicho de otro modo, se tienen tres ingredientes

básicos: 1. que existe una definición de objetivos o logros; 2. que se analizan las formas y los esfuerzos para alcanzar dichos logros, y 3. que se mide el grado de correspondencia entre uno y el otro con el fin de obtener información de evaluación y eventualmente corrección de 1 y 2. Es probablemente esta lógica de retroalimentación final la que le da el nombre de “sistema”.

La definición antes mostrada es bastante estándar. Deja en claro una idea central, un supuesto básico: los problemas sociales pueden ser traducidos en problemas de política pública (es decir, en declaraciones de acción viable, con dirección, con un principio y un final). Esto implica, además, que se pueden planear y diseñar mecanismos de intervención para atender demandas sociales (vía el mercado, la burocracia, las organizaciones, las redes, etc.), y que estas intervenciones gubernamentales son capaces de modificar “la realidad”, ya sea social, económica o política, en forma positiva. Como puede observarse, los argumentos que sostienen a un SED sin duda forman parte de un fuerte racionalismo técnico que asume a la administración pública como un instrumento controlable y dirigible de un gobierno en una democracia.

Una gran ventaja, en todo caso, es que los SED han sido aplicados en muchos países y sus resultados, fallas o limitaciones son hoy día mejor comprendidos. Los SED son aparentemente instrumentos sencillos y claros, pero en la práctica son en realidad un conjunto sofisticado de instrumentos que tienen amplias limitaciones y que requieren de constante intervención, mejora e incluso reforma. Este libro, precisamente, está dedicado a cuestionar críticamente la batería de elementos que conforman tradicionalmente un SED con el ánimo de que estudiantes, servidores públicos, académicos, legisladores, entre otros actores interesados, conozcan sus alcances y limitaciones técnicas y argumentativas al momento de intentar aplicarlos.

Los SED son un gran instrumento pero tienen importantes salvedades que requieren ser comprendidas para lograr su aplicación e instrumentación efectiva. Sostenemos aquí que es precisamente la comprensión de sus limitaciones la que permitirá

diseñarlos, en la medida de lo posible, para que sean “sistemas que aprenden”, en tanto son susceptibles de modificarse a la luz de errores o fallas no previstos en su diseño original.

Comúnmente aquellos que inician la implementación de un SED tienen puestas grandes esperanzas en este instrumento. Por ejemplo, un SED clásico, por así llamarlo, asegura de partida, por principio o axioma, que los gobiernos y sus organizaciones generan efectos tangibles y medibles a través de sus productos o servicios. Se asume una cadena causal que va de un problema, claramente definido, a un grupo de acciones gubernamentales que buscan resolverlo (parcial o totalmente), a través del uso de recursos dirigidos explícitamente para ello. Se pretende, de esta forma, dirigir racionalmente, planteando al actor gubernamental como un ente unificado, congruente, prácticamente monolítico. Este supuesto permite un segundo: que se puede definir “objetiva y técnicamente” un problema, así como los pasos para resolverlo.

Sin lugar a dudas los supuestos anteriores son muy atrevidos y tal vez poco realistas, pero de alguna manera siguen sosteniendo un modelo ampliamente utilizado. Con este acomodo racional de eventos sociales es posible dirigir el diseño de la acción gubernamental de forma aparentemente sencilla. Se parte de algunas preguntas clave como por ejemplo: ¿cuál es el problema a solucionar?, ¿cuáles son las herramientas más adecuadas para lograrlo?, ¿cuáles son los recursos disponibles para hacerlo?, ¿quiénes somos, qué queremos ser y con qué direccionalidad podemos resolver el problema? Entonces, a partir del uso de instrumentos diversos como la planeación estratégica o los indicadores de desempeño se amalgama un diseño congruente y cerrado que va desde la definición del problema hasta la acción, su monitoreo y evaluación directa y objetiva.

Con lo anterior se supone entonces que un diseño informado y concienzudamente concebido es la pauta para aplicar, en forma ordenada y racional, los mecanismos y las decisiones necesarias para intervenir sobre la realidad, moviendo los hilos requeridos para afectar los comportamientos y las situaciones

con el fin de transformarla: se liberan o regulan los precios, se otorgan o niegan recursos, se evitan problemas o restricciones, se eliminan prerrogativas o se otorgan otras. Todo esto es posible, se asume, gracias al uso de poderosos instrumentos disponibles: organizaciones y programas gubernamentales, dotados de recursos presupuestarios y de personas que se encargarán de llevar a la práctica el diseño de la política pública, tal como fue planeado.

Las organizaciones, mediante sus programas —otra creación racionalista que nos dice la forma en que determinadas acciones logran objetivos— intervienen en la realidad, modificándola, afectándola, recreándola literalmente. En una especie de “juego de billar” social, se generan combinaciones de efectos y comportamientos que afectarán dicha realidad, gracias a los encadenamientos racionales que llevaron desde los problemas, a los valores, a los diseños, a los mecanismos y organizaciones, a las acciones, a los productos y, por último, a los resultados e impactos.

Los párrafos anteriores ilustran la retórica que llena la esperanza de la política y la gestión pública contemporánea. Y hablamos de retórica no en sentido peyorativo, sino en su sentido estricto, como el arte de convencer y conmover. De hecho, sin la esperanza y el convencimiento de que las acciones y decisiones racionales (individuales y colectivas) son posibles de construir para lograr efectos concretos, sería difícil entender la mayor parte de los textos de administración pública (o como frecuentemente se le llama hoy en día, gestión pública).

Así, de esos supuestos pocas veces debatidos y hechos conciencia, nace la avalancha de mecanismos e instrumentos: el presupuesto y sus clasificaciones, los programas, las políticas, las regulaciones, las intervenciones, las organizaciones, los servicios civiles, los planes estratégicos y operativos, los marcos lógicos, la administración por objetivos, los controles de gestión, las buenas prácticas, el *benchmarking*, los tableros de control y un larguísimo etcétera. Todo ello sustentado en la esperanza de que existe un camino racional que va de la definición

del problema, al diseño de estrategias y de mecanismos de intervención, al resultado esperado y, por último, a la resolución del problema que dio origen a la política pública.

Al final de cuentas, los instrumentos y marcos conceptuales arriba señalados tienen un sentido único básico: modificar el escenario; impactar en los comportamientos y en las variables sociales para generar una nueva y mejor realidad. Más aún, en esta idea está presente también un supuesto incluso más poderoso: existe siempre una cadena congruente que une todo este camino, una lógica de causa-efecto que eslabona en diferentes niveles cada pieza del sistema, con una entrada y una salida, en una secuencia racional.

Pero, ¿es realista ese gran supuesto de cadenas causales de intervención? Por décadas, los estudios empíricos sobre la acción gubernamental han mostrado una película ligeramente distinta de la esperanza normativa de este modelo de cadenas causales y efectos vinculados. Los trabajos de Selznick (1966), Merton (1980), Crozier (1964), Wildavsky (1993), Christensen y Laegrid (2007), Sfez (1984), Cabrero y Arellano (1993), y una enorme lista de estudios en diversas realidades, tiempos y latitudes, muestran que si dicho camino causal existe es, primero, tremendamente difícil de identificar empíricamente, y segundo, resulta muy complicado mostrar que dicha cadena causal produce resultados que son explicables por decisiones y diseños ex-ante que llevaron al desenlace esperado.

Muchos de los autores arriba referidos muestran cómo lo que llamamos pomposamente “problemas” son en realidad creaciones de actores tratando de convencer y viendo muchas veces lo que quieren ver. Que las herramientas de acción no siempre siguen a la definición de un problema, sino al revés: que los actores sociales ya traen herramientas e ideologías bajo el brazo (las herramientas no siempre son neutrales) y que con ellas van y buscan problemas (soluciones buscando problemas, pues). Es decir, estamos frente a lógicas causales normativas que se justifican por razones políticas y agendas que no siempre están claras ni son explícitas. Aún más, en reiteradas ocasiones

se ha constatado que los fines y los mecanismos están constantemente en disputa, pues diversos actores, con capacidades de actuación distintas, argumentan y dan sentido a los instrumentos de intervención de acuerdo con preferencias y dinámicas políticas particulares, sujetos a una capacidad limitada para conocer toda alternativa posible y procesar información, con tiempos para actuar que son calculados políticamente, escondidos y usados estratégicamente.

Las organizaciones y los programas gubernamentales son criaturas instrumentales pero son poco maleables, difíciles de manipular como robots sociales, pues nuevamente aparecen seres humanos actuando en escenarios (Goffman, 1967), construyendo sentidos (Weick, 2001), interrelacionándose por roles que crean estatus y vinculaciones complejas que hacen posible la propia interacción (Berger y Luckmann, 1968). Sin embargo, paradójicamente, cuando hablamos de llevar los diseños racionales —que idealizan un mundo de orden y causalidad ubicado en un marco conceptual normativamente creado— hacia el campo de la “implementación”, asumimos que la situación que se busca afectar puede ser intervenida con una sola lógica o cadena causal que comienza con la definición del problema y finaliza con un impacto identificable sobre una población previamente definida.

Precisamente, las cadenas causa-efecto de los problemas sociales representan supuestos difíciles de sostener empíricamente; sin embargo, resultan cruciales para mantener la lógica de un argumento de la acción gubernamental, de la intervención burocrática o regulatoria, de la mismísima racionalidad de la política democrática y representativa en cuya cúspide comienza la gestación de las soluciones a los problemas sociales. La evidencia empírica apunta en sentido contrario, o al menos muestra la dificultad de hacer un seguimiento real de cadenas causales de este tipo; sin embargo, la esperanza sigue viva. Es probable que una noción de básico sentido común se dispare para reconfortarnos socialmente: los gobiernos tienen el poder de afectar la vida de mucha gente, de movilizar variables económicas, de

sostener o cambiar reglas y normas, de aplicar la coerción como mecanismo para obtener obediencia.

Recordar la política real del gobierno —es decir, sus capacidades coercitivas— ayuda a comprender que, en todo caso, la fotografía tal vez no sea muy clara, que quizás las cadenas causales no son precisas y sí muy complejas o incluso perversas (Harmon y Mayer, 1999). Pero, que dichas cadenas causales existen (de una manera tan intrincada y compleja que difícilmente parecen cadenas lineales y simples, en todo caso) y que los gobiernos las afectan, parece que no habría duda. En este sentido, los Sistemas de evaluación del desempeño son una propuesta de ordenación y sistematización muy importante ante la dificultad y complejidad de la acción gubernamental, dado que con ellos se busca construir un compromiso técnico creíble para asegurar a las sociedades que sus gobiernos pueden definir y comprometerse con fines específicos y en forma transparente. En otras palabras un SED se convierte también en un instrumento que puede ayudar sustantivamente a la rendición de cuentas.

Así, parece oportuno tomar distancia de las visiones sobreoptimistas de moda: un SED difícilmente puede ser un esquema racionalista completo, de cadenas causales técnicamente diseñadas, perfectamente alineadas, construidas por un acuerdo lineal con consensos perfectos y marcos teóricos unívocos y acordados. En realidad, estamos hablando de un instrumento muy útil pero limitado, que ayuda a construir aproximaciones imperfectas de las relaciones causales de la acción gubernamental.

Básicamente, podemos plantear dos propósitos generales que un SED busca alcanzar: 1. facilitar el consenso, al establecer en forma explícita los propósitos y las líneas de acción que le dan sentido a un proyecto gubernamental, y 2. rendir cuentas con mayor transparencia a la sociedad, al hacer explícitos los resultados alcanzados, pero sobre todo la línea de razonamiento y justificación de la acción gubernamental propiamente dicha.

La línea argumentativa que sigue este libro es que un SED no debería ser entendido como un instrumento capaz de encadenar técnicamente (con un método lineal, completo y libre de fallas) la mejor definición de una situación social o pública con los instrumentos más adecuados para lograr el óptimo de los efectos esperados. Esto simplemente porque la acción gubernamental es en la práctica una acción en constante disputa entre actores políticos que enfrentan una realidad que es afectada por múltiples intereses, que genera diversos y desordenados impactos para construir lo que entendemos como “realidad”. En este sentido, la “realidad social” es una amalgama de acciones, valores, supuestos, intereses, normas, instituciones, reglas y organizaciones.

Acorde con el dogma de una democracia liberal, el que exista pluralidad y conflicto de visiones y valores es inevitable; incluso resulta positivo para la libertad humana que nadie posea el monopolio de la verdad (Mill, [1859] 1970). El disenso respecto de los objetivos y medios sociales es sin duda parte consustancial de lo político y lo social en una democracia: ésta no existe sin oposición, o más correctamente, oposiciones. Pensar que un instrumento como el SED puede obviar esta dinámica es, por decir lo menos, ingenuo.

Un SED, en todo caso, permite hacer explícitos los supuestos de un grupo de actores que defienden determinado problema social como un problema público que merece ser resuelto. Es probable que otros actores no lo vean así o que establezcan que existen otros problemas más importantes a atacar (argumento clásico de la oposición en cualquier democracia). En un mundo de recursos limitados, no sólo se definen problemas en abstracto, sino que se definen problemas basados en prioridades y viabilidades, en proyectos políticos y en ideologías.

Nuevamente, el disenso aparece: decidir qué problemas son viables y cuáles tienen prioridad en la agenda social no puede ser un trabajo simple de acomodamiento de cadenas causales (que es lo que hace un SED a fin de cuentas). Dicho encadenamiento es un argumento, con supuestos y axiomas, que se

construye con base en una teoría predefinida que establece justamente las razones por las cuales un efecto (o varios) deviene de una causa o causas particulares. Y muchas de nuestras teorías sociales están llenas de axiomas, supuestos que no se pueden comprobar empíricamente pero que son asumidos como verdades irrefutables: por ejemplo, la idea muy socorrida hoy de que con incentivos “correctos” las personas y las organizaciones pueden cambiar un comportamiento irracional o poco cooperativo.

En la práctica sucede que el cambio de comportamiento de las personas suele ser una cuestión bastante más complicada en términos sociales, políticos y hasta psicológicos. En todo caso, como ya se mencionó, lo importante que puede lograr un SED es que dichos axiomas y supuestos se hagan explícitos, para que puedan ser a su vez debatidos política y socialmente, de tal modo que los políticos electos y designados se vean responsabilizados no necesariamente por los “resultados” (cuestión no siempre fácil de establecer como hemos dicho), sino por los argumentos y bases sobre las cuales se diseñaron programas, así como por la relación o congruencia de estas bases con los efectos observables.

Con el fin de ordenar esta discusión, podemos sintetizar en tres los argumentos que problematizan una visión sobreoptimista de un SED, como la que hasta aquí se ha expuesto: primero, la realidad social es una construcción de actores diversos, muchas veces en disputa, dispuestos a entrar en conflicto y usar el poder para imponer su propia versión de lo que es un problema viable o necesario de atacar (la existencia por definición de oposiciones en una democracia implica de partida que nadie es dueño absoluto de la racionalidad, ante la posible existencia más bien de racionalidades). Segundo, la “realidad” que se quiere impactar se genera por efectos que devienen de la acción de múltiples fuentes, acciones y propósitos de diferentes actores y circunstancias. Tercero, las cadenas causales se sostienen sobre teorías construidas con base en supuestos y axiomas; elementos que intentan explicarnos y convencernos de que existen varia-

bles más importantes que otras, que arrojan luz sobre ciertos elementos de la realidad al mismo tiempo que oscurecen otros; que nos plantean que hay efectos indeseables que deben ser evitados, aunque otros defiendan que son fundamentales.

Un SED no puede construir una visión “objetiva” del problema ni de las cadenas causales, sino que un SED es una herramienta para explicitar una propuesta de acción posible entre muchas. Sin tener presente esta última reflexión, es posible transformar los enfoques y resultados derivados de un SED en fotografías rígidas sobresimplificadas de la acción gubernamental, que difícilmente encuentren correlato en la realidad y el contexto donde operan los gobiernos, sus organizaciones y funcionarios.

En este libro, por tanto, defendemos una visión distinta de lo que es y lo que puede aportar un SED. La aplicación de las herramientas que hacen a un buen SED, ante todo, requieren entender sus limitaciones y comprender lo que NO puede hacer al final de cuentas. Éste puede ser un útil paso inicial para evitar los errores que usualmente se cometen al hablar de este instrumento.

Así, un SED:

- NO es una fotografía lineal de las causalidades;
- NO es un instrumento técnico que pueda ser replicado de la misma forma por distintas personas en contextos distintos y para problemas diferentes;
- NO es un instrumento neutral que permita llegar al acuerdo perfecto entre los actores;
- NO es un instrumento que devela la “verdadera” causalidad de la realidad; por tanto, no es infalible. Es decir, la acción planeada no necesariamente será realidad y esto no puede explicarse únicamente por “errores” o dolo de los actores gubernamentales;
- NO es una secuencia lineal objetiva, ni del problema ni de las cadenas causales de la acción gubernamental: siempre hay alternativas desechadas o no consideradas.

Más adelante en este libro añadiremos otros “NO” a los SED, pero por lo pronto éstos nos ayudan a definir con mayor precisión lo que es este instrumento. Para nosotros: un SED es una herramienta de aprendizaje organizacional para el diseño y evaluación de programas (a veces de organizaciones), que hace explícitas las teorías, supuestos y axiomas de la acción, con el propósito de definir una posible cadena causal que conecta la definición del problema de política pública, los instrumentos de política y las estrategias organizacionales con los productos, los resultados y, por último, los impactos de programas, de políticas y de otras acciones de gobierno. Todo con el fin de generar un mecanismo de rendición de cuentas inteligente y basado en el aprendizaje organizacional.

A partir de lo anterior, es evidente que el gran aporte de un SED está en la observación y medición de los elementos elegidos para evaluar el logro de la actuación de un programa u organización. Nuestro punto sin embargo es el siguiente: si bien dicha observación y medición del logro es importante y representa un salto cualitativo en la acción gubernamental tradicional, es sólo una parte de los beneficios que un SED aporta en realidad. La utilidad más grande está en su capacidad para hacer explícitos los supuestos, axiomas y cadenas causales razonadas que permiten entonces el análisis y la discusión entre los diferentes actores involucrados en una política gubernamental. Al hacer explícitos, al menos en parte, dichos sostenes argumentativos que construyen las cadenas causales, el diálogo posiblemente sea más productivo y la cooperación entre diferentes grupos y organizaciones más probable. Un SED entonces es una herramienta de rendición de cuentas sostenida en una dinámica de aprendizaje organizacional, donde el proceso de su construcción termina siendo más importante que el producto final (lo cual resulta paradójico dada la retórica en boga en el sector público que asume que los resultados son lo importante y no los procesos).

Hablamos de “rendición de cuentas” porque un SED permite la discusión y análisis de las opciones de política, de las deci-

siones y de las oportunidades escogidas, así como de los valores defendidos. En suma, facilita la comparación entre opciones de política, de su viabilidad y de su costo.

Nos referimos también a “aprendizaje” porque a lo largo del tiempo un SED debería permitir ajustar las mediciones, probar los supuestos, reformular indicadores, replantear acciones de gobierno, conseguir información más validada y sólida (esto se olvida muchas veces: obtener información de calidad para construir indicadores, como se verá en el capítulo IV, implica tiempo y costos). Es por ello que el producto de un SED no es un mapa exacto de la ruta y las mediciones precisas de todas las variables de acción de un programa u organización: el producto es un esquema propuesto de acción a través de un encadenamiento razonado, explícito de valores, recursos, acciones y resultados pretendidos.

Así, el encadenamiento y su fortaleza razonada es la clave para la construcción de indicadores que, a su vez, son únicamente aproximaciones numéricas para observar posibles resultados de una acción gubernamental. El SED, en realidad, es una amalgama de diversas aproximaciones (de causas, de efectos, de mediciones e indicadores) cuya función es hacer explícitos los marcos conceptuales, las cadenas instrumentales y las razones para buscar efectos específicos en una realidad que se mueve por dinámicas más amplias, donde un resultado es la causa de otro efecto y un impacto es el efecto combinado de muchas causas en un periodo amplio de tiempo.

Partiendo del razonamiento previo, hay que conocer y aceptar las limitaciones y potencialidades del SED como mecanismo de evaluación antes de llevarlo a la práctica. Su gran limitación es que no necesariamente servirá para evaluar de forma neutral los resultados de un programa u organización. Es decir, permitirá evaluar la fortaleza de los argumentos e instrumentos a través de aproximaciones relativamente válidas y aceptadas; los resultados observables, entonces, podrán ser tomados en consideración dependiendo de la fortaleza de las aproximaciones mismas.

La evaluación que se puede hacer con un SED no es pura, neutral y absoluta, para hacer juicios sumarios de bueno o malo, blanco o negro. El SED, en todo caso, encuentra su principal fortaleza en el hecho de que permite una evaluación argumentada sobre las bondades de los supuestos, de las cadenas causales, de la calidad de las aproximaciones que sostienen una acción gubernamental y sus efectos. Es de esta argumentación que se puede inferir si los resultados e impactos se están alcanzando razonablemente.

Salvo casos verdaderamente excepcionales, el tipo de evaluación que se puede esperar será similar a la descrita en el párrafo previo. Incluso, podemos decir, no es que el SED sea en realidad un instrumento limitado, sino que es un poderoso mecanismo para evaluar lo que sí es posible: la fortaleza de los argumentos, la medición de las mejores aproximaciones posibles, la solidez de las inferencias sobre el impacto y los resultados, el grado en que es necesario aprender todavía más sobre la realidad social y la forma en que la vemos y medimos.

Medir en sí mismos impactos y resultados, dada la complejidad de la acción gubernamental y la intervención de múltiples actores y factores es algo más bien excepcional. Lo más importante es la capacidad para generar inteligencia en la argumentación y la acción gubernamental, y una rendición de cuentas dinámica que no asume simplistamente que se evaluará si se han logrado resultados e impactos con base en un valor numérico (para hacer un juicio sumario), sino cómo se ha pensado hacerlo, cómo se puede medir y con qué argumentos se sostienen dichas esperanzas de alcance de impactos importantes y necesarios.

La diferencia es sutil, pero es crítica. Este texto busca dar claridad a este respecto justamente para incidir en la construcción de un SED realista, útil e inteligente. Por ello, este libro está pensado principalmente para todos los servidores públicos que asumen como importante el desarrollo de métodos e instrumentos que permitan a las organizaciones públicas dirigirse (y dirigir sus programas) a resultados con una visión de rendición

de cuentas, así como de inteligencia y aprendizaje. También está pensado para proponer a los evaluadores de programas públicos avanzar en mecanismos pensantes de evaluación, que consideren el aprendizaje y la incorporación efectiva y endógena de la gestión por resultados en las organizaciones públicas.

Además, este libro puede ser también útil para los legisladores y auditores de los programas públicos, con el fin de avanzar hacia una rendición de cuentas que no asuma linealmente que un buen programa es el que logró sus objetivos y resultados, sino aquel que permite aprender y evolucionar hacia más claros resultados e impactos.

Por último, los estudiosos de la administración pública —cansados de incorporar instrumentos como si fueran modas— pueden encontrar utilidad en estas páginas siempre y cuando puedan ajustar las herramientas de gestión con sentido práctico y gran respeto por las personas y la complejidad de la acción gubernamental.

I. Bases del SED para organizaciones públicas: Un ejemplo

En este capítulo buscamos establecer con mayor claridad los supuestos que esbozamos en la introducción de este libro. Para ello, resulta fundamental establecer cuáles son los conceptos y los elementos básicos sobre los que entenderemos los sistemas de evaluación de desempeño y, al mismo tiempo, es crítico que ubiquemos este instrumento en la lógica de las organizaciones públicas.

Así, hemos decidido partir desde el primer capítulo con un ejemplo. Es un ejemplo hipotético y sobresimplificado, pero lo que buscamos es que el o la lectora desde un principio se enfrente a los límites y potencialidades del SED como instrumento de medición y de rendición de cuentas. Hemos escogido a un grupo de organizaciones gubernamentales muy específico para tal fin: los Centros públicos de investigación (CPI CYT). Antes de avanzar en el porqué de esta elección, sin embargo, nos permitimos enmarcar a las organizaciones gubernamentales, genéricamente hablando, dentro de las particularidades del sector público, con el fin de comprender mejor este contexto particular de implementación de un SED.

Las organizaciones son construcciones sociales y humanas sumamente útiles para alcanzar objetivos colectivos y sociales, bajo una dinámica de cooperación y coordinación. Sin lugar a dudas, son instrumentos sociales para enfrentar la escasez constante de recursos y aplicarlos de una manera más racional, congruente y eficaz, con el fin de lograr objetivos importantes

como la equidad, la distribución, la eficiencia o la generación de conocimiento. Sin embargo, y justamente porque son empresas humanas y colectivas, las organizaciones públicas que buscan objetivos sustantivos como el desarrollo social o el conocimiento o el desarrollo tecnológico, por mencionar sólo algunos fines, no necesariamente son “mecanismos” sociales dóciles o sencillos de dirigir.

Con lo anterior en mente, y con el fin de poner las bases iniciales de lo que es un SED, iremos avanzando en una línea teórica y práctica a la vez. Construir un SED no es una labor mecánica, se requiere la ayuda de la teoría para comprender exactamente qué estamos haciendo, qué podemos y qué no podemos hacer con esta herramienta. Sin teoría que respalde la concatenación lógica de los eslabones de causa-efecto, un SED es un agregado de buenas intenciones, reflexiones sueltas o peor aun deseos sin base (*wishful thinking*). Sin embargo, el SED es también una herramienta social y política, pues estamos hablando de los agentes gubernamentales, políticos y de servicio civil, expresando y explicando los supuestos y las cadenas argumentativas de la acción gubernamental, así como comprometiendo resultados y alcances. Un SED no está expresando entonces listados de deseos o de intenciones: está explicando a la sociedad los argumentos y supuestos, así como comprometiendo políticamente acciones y efectos.

En el contexto mexicano la palabra “política” tiene generalmente una connotación negativa (probablemente con razón, gracias a las limitadas luces y perspectivas de la clase política de los últimos 50 años). Sin embargo, vale la pena aclarar que aquí la usamos en su sentido estricto: en una democracia, los actores políticos entran en conflictos relativamente ordenados para acceder al poder a través de elecciones, y parte de este esfuerzo implica la intención de plasmar en la realidad su proyecto.

En primer lugar, un SED es un proyecto de reforma y acción administrativa dirigida a legitimar al gobierno en turno. En segundo lugar, es también una herramienta que se discute y se

construye de manera particular en diferentes organizaciones, con diferentes fines en cada organización. A la vez, en tercer lugar, es una herramienta que deberá ser interpretada dentro de cada organización para ser implementada según los cánones y sentidos de la misma. Un SED, entonces, posee desde esta perspectiva dos lógicas interrelacionadas, una política y otra técnica, y en ambas se encontrará siendo (re)construido, tanto en términos generales como en el ámbito específico de las tres esferas antes mencionadas (política, interorganizacional y organizacional).

De ambas lógicas, la que podemos discutir con mayor facilidad, sin duda, es la técnica. Nos concentraremos en esta arista de un SED, pero es importante no olvidar a lo largo de las discusiones de este libro, que esta dinámica se construye en una lógica política plural. Avanzaremos de esta manera, para llegar a una reflexión apoyada en el ejemplo específico mencionado al inicio del capítulo. Dicho ejercicio reflexivo no tiene como finalidad ver todos y cada uno de los dilemas que una persona o grupo se enfrentará en la construcción de un SED, sino que busca más bien enfatizar ciertos puntos críticos y dificultades prácticas que deberán ser resueltas con buen sentido común y claridad teórica. Esto nos permitirá, en forma resumida y sencilla, ver lo que es un SED en acción y observarlo en la dinámica conceptual de un grupo particular de organizaciones públicas.

Como ya se adelantó, hemos escogido como ejemplo a un tipo de organizaciones conocidas como Centros públicos de investigación (CPI). La primera razón de tal elección es la cercanía y conocimiento por parte de los autores de estas “criaturas” organizacionales. Además, son particularmente un buen ejemplo debido a que su misión política y social es evidente, pero el logro de sus resultados es sumamente complejo de medir, lo que permite observar los límites y potencialidades de los SED con gran claridad.

Los CPI son organizaciones de investigación y educación relativamente pequeñas y con misiones focalizadas. Según la Ley

de Ciencia y Tecnología, los CPI avanzan en dos frentes: el desarrollo de tecnología y conocimiento de avanzada y la enseñanza de alto nivel, prioritariamente de posgrado. Son organizaciones de las que se esperan resultados importantes, entre otras cosas porque su misión explícitamente habla del impacto directo de su labor en la sociedad. Es con base en estas organizaciones particulares que a lo largo de este libro se analizará cada herramienta utilizable para construir un SED instrumentalmente.

Así, en lo que resta del capítulo I, se realiza una primera aproximación general a los SED, su construcción, elementos principales y potenciales problemáticas, para luego, en los capítulos II, III y IV, estudiar con mayor detalle tres de esos componentes fundamentales: la planeación estratégica, el marco lógico y la construcción de indicadores, respectivamente. La elección obedece tanto a lo extendido de su uso, como al ya mencionado carácter esencial que estos instrumentos tienen en el marco de los SED.

Una primera aproximación al SED: organización y contexto

Los CPI son organizaciones públicas que se deben a la sociedad mexicana, a sus estudiantes y “clientes”, así como a los contribuyentes que aportan muchos de los recursos que se les entregan. Los CPI deben rendir cuentas, como cualquier organización pública, de la forma (eficaz, inteligente, eficiente y pertinente) en que estos recursos escasos están siendo utilizados para lograr determinados objetivos sociales en el campo de la educación, la investigación y el conocimiento.

En forma simplificada, el discurso de los SED implica comprender a una organización —en este caso, los CPI— como un sistema que transforma insumos en productos, a través de un proceso o una serie de procesos. Dichos productos generarán ciertas reacciones, cambios o afectaciones (resultados) en el contexto, y estos cambios podrán modificar eventualmente la naturaleza del mismo. En última instancia, una organización busca impactar en un contexto, en un ambiente, en una reali-

DIAGRAMA I.1. Interacción entre organización y contexto



Fuente: Elaboración propia.

dad, con el fin de transformarlos. Lo hace a través de productos que en su interacción con actores, agentes y procesos de otras organizaciones generan resultados y, posiblemente, un impacto en la realidad. Dicho de otra manera, las organizaciones establecen un PROCESO, que genera una serie de PRODUCTOS, los cuales son “entregados” como RESULTADOS a un contexto o realidad, buscando lograr un IMPACTO (o cambio) en esta realidad. Dicho proceso se presenta gráficamente.

La simplicidad de este modelo, si bien es útil para comprender las cadenas causales y lógicas del actuar de una organización, esconde diversas complejidades en cada uno de sus eslabones. En primer lugar, el PROCESO organizacional no es mecánico, sino que consiste en el producto de interacciones, coordinaciones, diálogo y búsqueda de sentido de los participantes de la organización. No todos los agentes organizativos comprenden, entienden y viven el proceso organizacional de la misma manera. Los PRODUCTOS organizacionales, por otra parte, no son necesariamente algo tangible, visible de inmediato, como una unidad aislada que se entrega como un objeto. De la misma forma, los RESULTADOS organizacionales no siempre son visibles de inmediato, pues éstos pueden afectar muy diversos

niveles, recursos o capacidades de diferentes personas, grupos u organizaciones, en diversos periodos de tiempo y son producidos por acciones de otros actores o circunstancias también (no sólo por los productos de la organización). Los IMPACTOS, por último, hablan de la transformación de una realidad compleja, que se genera en el tiempo y donde, nuevamente, los resultados de la organización son regularmente sólo UNO de los posibles elementos que terminan transformando una “realidad”. En otras palabras, el impacto es el efecto combinado —en el tiempo— de múltiples “productos” y actores implicados en múltiples procesos de “producción”, interacción y coordinación.

Sistémicamente visto, obsérvese cómo los resultados e impactos están en el contexto: por principio, una organización NO controla lo que pasa en el contexto (en cualquiera de las versiones de la teoría sistémica esto es claro. Por ejemplo, véase Bertalanffy, 2006; Luhmann, 2010). Puede intentar afectarlo, inducirlo, irritarlo, pero nunca lo controla, por definición. De ahí la importancia de comprender los límites de un sistema que pretende medir y controlar por resultados o impacto donde la organización afecta, pero no controla.

Sin duda, cualquier modelo de SED será imperfecto a la luz de la complejidad causal y organizacional que acabamos de reseñar. Sin embargo, con los límites claros de lo que un SED puede realizar, éste puede ser un instrumento útil para dos cuestiones. Primero, para ayudar a la organización y su dirección a “alinear” las acciones y estrategias organizacionales, para que los recursos escasos tengan mayor probabilidad de ser aplicados, usados y gastados de tal manera que efectiva y eficientemente logren los objetivos organizacionales (en términos de resultados e impactos). Segundo, permite a la organización generar un mecanismo de aprendizaje interno y de rendición de cuentas social mucho más transparente, visible, legítimo y creíble.

Respecto a lo primero, alinear los objetivos organizativos es un esfuerzo válido y necesario en una organización. En el caso del ejemplo propuesto, las organizaciones, como los CPI, asumen muchos significados para la gente que trabaja y estudia en

ellas, para sus clientes o para la sociedad que las sostienen con sus impuestos. No es posible, por tanto, reducir a una sola línea causal o instrumental lo que una organización de este tipo puede realizar, sobre todo cuando hablamos de “productos” educativos, de la ampliación de las fronteras del conocimiento o de la generación de tecnología. Sin embargo, también es necesario saber utilizar inteligentemente los recursos muy escasos que tienen los CPI, de tal manera que los objetivos más importantes sean cumplidos, y contar con los mecanismos para saber si las estrategias y procesos que se han escogido están teniendo los resultados esperados por diversos actores sociales. Alinear las acciones, los recursos, las estrategias con los objetivos y con los resultados e impactos explícitamente esperados, parece ser un paso lógico y necesario que permite a todos los integrantes comprender hacia dónde va la organización, cómo busca alcanzar lo que se quiere y por qué hay que cooperar y coordinarse.

En cuanto a lo segundo, nuevamente en el marco del ejemplo hipotético, los recursos escasos socialmente aplicados en los CPI son de suma importancia y valía, pues buscan impactos socialmente fundamentales, tales como conocimiento, capital humano y social, movilidad, igualdad de oportunidades, desarrollo tecnológico y, por tanto, una expectativa de mejor calidad de vida. La complejidad organizacional y la dificultad de obtener impactos pueden ser entendidos socialmente, pero rendirle cuentas a esa sociedad implica explicar con claridad qué se busca y cómo se ha logrado, qué falta por hacer, qué se está aprendiendo, y qué se está haciendo por mejorar.

¿Cuál es el objetivo de un SED?

Uno de los errores contemporáneos más comunes respecto a los SED es pensar que existe un receta racional única para construir un sistema de este tipo y que efectivamente se convierte en un mapa completo y técnicamente integral que, como una “foto”, perfectamente decanta lo que una organización hace en “resultados” e “impactos” incuestionables y medibles sin dificultad.

Sobrecargar de expectativas a un SED no es una buena idea. Un SED es un instrumento entre muchos para ayudar, auxiliar a una mejor gestión, pero no es una panacea libre de problemas técnicos en sentido organizativo, como hemos discutido atrás. Un SED es en el mejor de los casos un conjunto de aproximaciones (*proxies*), un mecanismo sobresimplificador de la dinámica organizacional, de sus resultados e impactos, con dos objetivos en la mira: 1. guiar la toma de decisiones de la organización, y 2. rendir cuentas respecto del uso de los recursos en términos de los resultados e impactos alcanzados.

Este sistema sobresimplificador, nunca podrá ser una fotografía de la compleja dinámica organizativa y de sus verdaderos resultados. No obstante, comprendiendo estos límites, el SED es un modelo que ayuda a generar ciertos acuerdos básicos sobre las lógicas causales de una organización (de los procesos a las acciones, a los productos, a los resultados a los impactos) y de la forma en que con evidencia fiable y concreta se puede argüir que se están cumpliendo los objetivos socialmente aceptados de una organización.

Vale la pena recordar de nuevo que un SED puede ayudar a una organización, a través de:

- Mejorar su procesos de decisión;
- Convencer mejor y generar consensos internos;
- Generar un sistema de información que monitoree mejor el uso de recursos públicos y el alcance de resultados e impactos;
- Diagnosticar mejor la situación de logros organizativos para tomar medidas inteligentes y resolver los problemas que se enfrentan en este sentido.

Aumentando nuestra lista de lo que un SED NO es:

- No es un grupo aislado de indicadores de desempeño;
- No es una matriz de metas con “colores” para controlar o castigar;

No es una definición en abstracto o retórica de misiones o visiones para colgar en un cuadro en la organización o pinarlo en los elevadores o pasillos.

¿Cómo se construye un SED?

Teniendo claro al SED como un *proxy*, un modelo simplificador de la dinámica organizativa, lo que se busca es construir un modelo de la lógica causal de una organización, a través de la definición de medidas claras y significativas, sostenidas con evidencia concreta confiable, que muestren cuantitativa y cualitativamente los logros organizacionales medidos como resultados e impactos. Comencemos, precisamente, por discutir los conceptos resultado e impacto.

Los resultados organizacionales son los efectos directos de la acción organizacional sobre los actores, procesos u organizaciones EXTERNOS, que se relacionan con una organización. Los resultados se logran a través de los productos (entrega de bienes y/o provisión de servicios), pero éstos por sí solos no hablan de los resultados. Sólo por citar un ejemplo: un CPI “produce” egresados de posgrado en Ciencias. Éste es un factor relativamente fácil de medir y explicar como producto: “Egresaron 20 maestros en Ciencias especializados en temas ambientales”. Pero, ¿cuál es el resultado? El resultado es mucho más difícil de establecer, pues requiere comprender el contexto, la cualidad o cualidades del producto, y si está relacionado con los objetivos más altos de una organización.

Siguiendo el ejemplo del CPI CYT, un posible resultado es “incrementar la masa crítica de expertos que puedan resolver problemas ambientales en zonas estratégicas del país (definidas como áreas protegidas)”. El impacto, a su vez, tendría que ser una medición de la afectación que este resultado (probablemente en combinación con otros y con eventos dentro del propio contexto) tiene sobre la dinámica o naturaleza del contexto. Por ejemplo: “reducir la tasa de crecimiento de las zonas deforestadas” o “reducir la tasa de crecimiento de la contami-

nación del agua en las cuencas más importantes del país (o de una zona en particular)”.

Para que categorías como las anteriores tengan significado es indispensable que se construyan indicadores y medidas cuantitativas y cualitativas. Pero es también sumamente importante que exista la evidencia creíble y confiable para sostener tales mediciones e indicadores. Para ello, los SED se apoyan en diversos instrumentos como el marco lógico y los indicadores, que se presentan en los capítulos III y IV, respectivamente. Se trata de dos instrumentos clásicos del SED para desarrollar las cadenas causales a través de evidencia e información suficiente que permitan sostener dichas cadenas. Sin embargo, como veremos también en dichos capítulos, ninguno de estos instrumentos es infalible.

Así, de nueva cuenta regresando al caso de los CPI, puede apreciarse que la tarea no es trivial ni sencilla. Partir de aquí, sin una lógica de entendimiento organizativo, muy probablemente lleve a construir indicadores y mediciones “en abstracto”, como si los resultados y los impactos se derivaran naturalmente de los “productos” de las organizaciones. Como en muchas organizaciones públicas, los CPI entregan productos que no son necesariamente tangibles (en este caso, muchos productos son en realidad personas con ideas y capacidades, con comportamientos cambiados o mejorados, o conocimiento experto de ciertas tecnologías), ni los resultados e impactos son triviales o directos. Construir indicadores de la nada, partiendo de los productos, muy probablemente termine en un ejercicio que genera indicadores aislados, desencadenados entre sí. Este tipo de indicadores poco le dicen a la organización sobre la forma en está logrando sus objetivos y mucho menos le asegura a la sociedad que se están obteniendo los mejores resultados dado un manejo eficiente o eficaz de los recursos escasos.

Un SED, entonces, requiere partir del encadenamiento causal de su proceso organizativo para llegar a los indicadores y mediciones de una manera significativa y relevante para los propósitos mayores de la organización. Esto implica generar

un sistema que permita encadenar las expectativas, prioridades y objetivos de una organización, con los procesos de acción organizada que generan los productos con ciertas cualidades y cantidades. El objetivo consiste en establecer el marco específico sobre el que se construirán y se buscarán resultados y, por tanto, determinar las expectativas de los impactos a generar, considerando inclusive factores contextuales que podrían impedir su logro. Los indicadores y las mediciones que se generen serán significativos si forman parte de esta cadena, en forma explícita y clara, con evidencia creíble y confiable para evaluar cada eslabón que la compone.

Hacia un SED para los CPI

Para observar con mayor claridad las ventajas y retos de un SED, construimos un modelo simplificado que nos permite analizar en forma sencilla el proceso más general de construcción de esta herramienta en un CPI, así como los dilemas y limitaciones críticas que enfrenta, en una primera instancia.

Es importante recordar nuevamente que dicho proceso no es una receta ni tiene como objetivo ser aplicado en forma mecánica, como una medicina para aliviar un dolor pero que no ataca la causa que lo genera. Para que un SED funcione, tenga sentido y sea socialmente aprovechado, debe comprenderse su utilidad, es decir, tomar provecho de un mecanismo que aclare y haga explícito el encadenamiento entre acciones, productos, resultados e impactos con el doble objetivo de: 1. mejorar las cadenas que generarán los elementos necesarios para lograr los objetivos organizacionales (y mejorar lo que se ha logrado); y 2. para rendir cuentas con información confiable respecto de los resultados e impactos alcanzados por el CPI CYT.

Por ello, insistimos, un SED debe ser desarrollado como un *proxy* (más correctamente, una serie de aproximaciones) con limitaciones importantes. Veremos, a través de este modelo simplificado, que se requiere de constante uso y auxilio de criterios pragmáticos y de buen sentido común para recordar de

manera constante exactamente para qué sirve un SED (para qué es útil en una organización), y cuáles son sus limitaciones. Estamos convencidos de que esta visión realista y pragmática es sustantiva para en la práctica convertir al SED en un instrumento útil y no en una retórica grandilocuente pero sin sentido.

Un SED se basa en evidencias, informaciones y datos creíbles y confiables, que hagan sostenibles a los indicadores y sus relaciones, a las misiones o visiones establecidas, a las metas planteadas en términos de productos o resultados. Un SED es además de un sistema sostenido en evidencias y datos, un encadenamiento causal explícito del accionar de una organización (en general o de alguno de sus programas) que expresa qué quiere alcanzar, que justifica por qué determinado logro u objetivo es importante, trascendente o útil socialmente en su contexto (con evidencia que lo soporte), y que enlaza procesos y productos, en forma lo más directamente posible, con resultados e impactos congruentes con el sentido y la misión de la organización (o del sector o incluso desde una lógica tan general como un plan nacional de desarrollo). Esto implica, por tanto, que los resultados e impactos sean medibles, se encuentren lógicamente y causalmente encadenados, sean consecuentes y congruentes entre sí, que cuenten con evidencia que los sostenga y con mecanismos para asegurar que son efectos deseados, ambiciosos y realistas.

Los indicadores o las mediciones de desempeño son un instrumento muy importante de un SED, pero éstos no hacen a un SED como tal. Son sólo una parte de él y, en realidad, son el colofón de un esfuerzo organizacional más importante: construir y justificar con evidencias las cadenas organizacionales y causales que van de los productos a los resultados e impactos de las acciones o programas de una organización. En otras palabras, las mediciones del desempeño sólo serán significativas si aseguramos que estamos midiendo las cosas correctas, si reflejan las prioridades y misiones de la organización, si forman un cuerpo encadenado y relacionado entre sí, si son pocos en número y proveen información que conduzca a evaluar las

decisiones directivas y administrativas con el fin de ajustarlas y aprender.

Podemos señalar, de acuerdo con lo mencionado, dos características indispensables para que un SED cumpla con los objetivos previamente descritos. En primer lugar, es importante no perder de vista que en última instancia debe servir para vislumbrar el logro de la misión y la visión que sostienen a una organización, que le otorgan sentido y significado, dirigiendo las acciones de sus integrantes. Un SED que sólo sea utilizado para evaluar los efectos fácilmente medibles (por lo general, productos tangibles), a través de un grupo de indicadores poco asociados, sin integración y dirección, y que no estén enfocados en evaluar el logro de objetivos organizacionales estratégicos, difícilmente podrá identificar si está afectando y transformando la realidad, es decir, si está generando un impacto efectivo y real.

En segundo lugar, un SED debe contar con indicadores y mecanismos de medición que permitan una comparación del desempeño en un periodo de tiempo relativamente amplio, en función de los resultados e impactos que se pretenden lograr. Esto significa que un indicador "estático", que no es posible replicar en el tiempo, cuyo método de medición ha sido modificado a lo largo del tiempo o que cuenta con información poco fiable, carece de utilidad para generar una dinámica de rendición de cuentas y aprendizaje organizacional.

La última consideración nos lleva a incorporar una variable crítica para un sistema de evaluación de resultados y desempeño: el tiempo. Incluir el factor tiempo implica comprender que las políticas y los programas, como también las organizaciones gubernamentales, tienen un "ciclo de vida" y que, con base en sus diversas "etapas", deberían aplicarse diferentes tipos de evaluaciones, enfocadas en diferentes objetos a ser evaluados. Para que sea una herramienta efectiva, la evaluación de desempeño y resultados requiere de una dinámica en constante evolución, tanto desde los órganos controladores (como las Secretarías de la Función Pública, de Hacienda y Crédito Público y el Cona-

cyt, en el caso de los CPI en México), como de las entidades y dependencias que lo implementan.

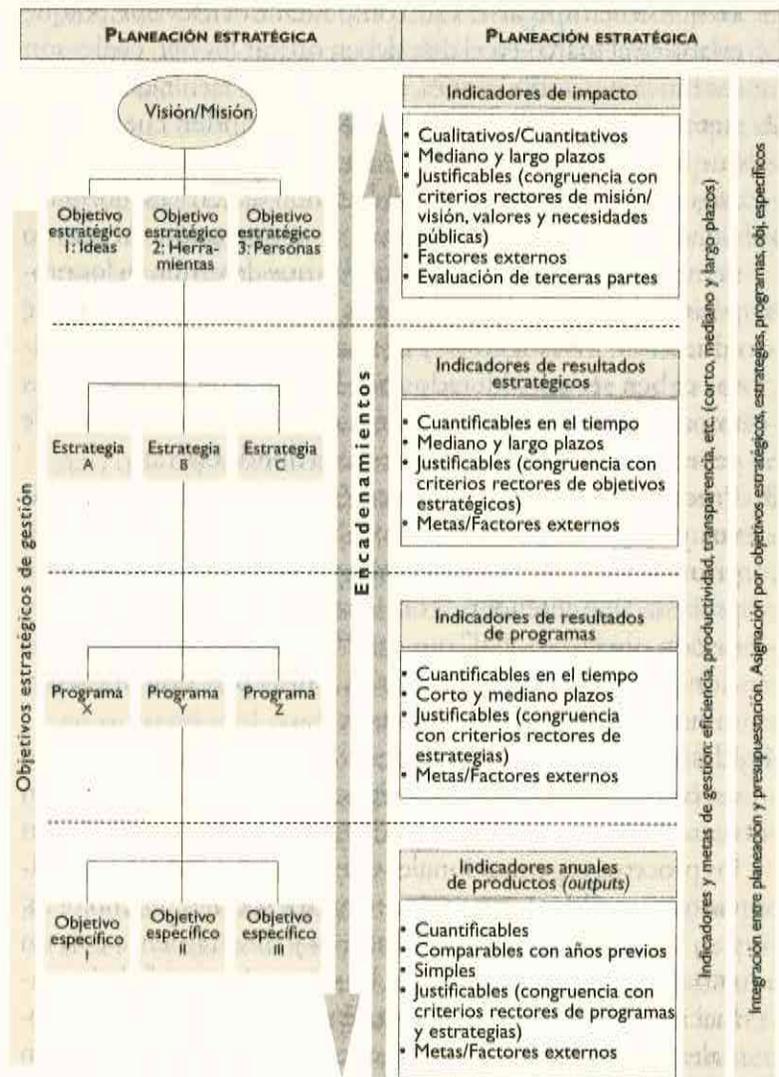
Así, si la expectativa es que en el corto plazo se contará con una batería de indicadores discretos que permitirán de un solo juicio y de una sola vez evaluar al sector público, se habrá comenzando por el lado equivocado. La comparación en el tiempo, el impulso a una visión de evolución de las acciones y sus resultados, al final de cuentas, es el elemento primario de efectividad y utilidad de un SED.

Llevemos a cabo entonces este ejemplo simplificado de un SED para un CPI CYT hipotético. La idea del ejemplo es ver las diferentes partes que involucran a un SED en forma rápida y esquemática, sin pretender que en estos momentos desarrollemos un SED "completo" o "real". Simplemente buscamos revelar algunos pasos críticos, pero sobre todo las importantes vicisitudes y detalles que hacen o no significativo a un SED. El diagrama I.2 resume el modelo del SED que toma como ejemplo un CPI CYT determinado:

Respecto a este modelo, cabe señalar que un SED no puede diseñarse e implementarse "en abstracto", únicamente estableciendo un conjunto estandarizado, estático y rígido de indicadores para los diferentes tipos de productos, resultados e impactos esperados de la organización. Para que un SED sea socialmente útil y permita generar una dinámica de rendición de cuentas pública y aprendizaje organizacional que mejore la toma de decisiones, es importante que se encuentre directamente vinculado con las metas planeadas en el proceso de planeación estratégica, que incorpore la diversidad de efectos que la acción organizada puede producir, y que incluya el factor tiempo para medir y evaluar los efectos organizacionales de forma diferenciada.

Para entender con mayor claridad el diagrama I.2, un SED tiene que tomar como punto de partida la planeación estratégica de cada organización; y ésta, a su vez, debe tomar en cuenta los siguientes elementos para la definición de los propósitos, valores y efectos esperados de la organización:

DIAGRAMA I.2. Elementos básicos de un Sistema de evaluación del desempeño



Fuente: Elaboración propia. Nota: Cabe tener presente que si bien se han incluido tres objetivos estratégicos (OE), las estrategias (A, B, C) sólo corresponden a uno de estos objetivos. Esto no implica que de los restantes OE no se deriven estrategias, sino que para simplificar el esquema no se han incluido. El mismo razonamiento aplica para los programas que surgen de una de las estrategias, y para los objetivos específicos que se plantean para cada programa.

1. **Marco normativo (externo e interno)** que rige el funcionamiento de los CPI y los mecanismos de rendición de cuentas a los que deben apegarse. Este componente es relevante porque establece el marco en el que deben operar los CPI, cuáles son sus funciones, atribuciones, obligaciones y facultades.
2. **Actores (externos)** a los cuales los CPI rinden cuentas y/o que intervienen directamente en su funcionamiento, ya sea asignando presupuesto o estableciendo directrices, normatividades o regulaciones que afectan su operación. Al mismo tiempo, los actores externos son los que determinan los propósitos principales, prioridades y necesidades en materia de educación, investigación y conocimiento. Dichos propósitos deben ser considerados por los CPI para establecer los impactos esperados de su acción organizacional con el fin de generar efectos reales en el contexto donde operan.
3. **Proceso interno de determinación de valores, fines, objetivos y metas organizacionales**, respecto a los propósitos, prioridades y necesidades previamente mencionados. Este proceso debe entenderse como un esfuerzo de profunda “reflexión organizacional” que guíe las acciones de la organización y su encadenamiento lógico-causal para obtener determinados efectos organizacionales.
4. El fruto de la interacción de estos elementos se cristaliza en un **plan estratégico (PE)** que ligue las necesidades sociales en materia de educación, investigación y conocimiento, con los procesos organizacionales que generan productos, resultados y, en última instancia, impactos sociales. Dicho plan, a su vez, tiene que vincularse clara y directamente con un SED que permita determinar las diversas “capas” de la evaluación del desempeño (según tipos de efectos organizacionales y su temporalidad), así como vislumbrar la forma en que se están generando estos efectos sobre la organización, sobre otros actores y sobre el contexto.

A continuación mencionaremos brevemente los componentes de un modelo de Plan estratégico (PE) para los CPI:

1. La idea es partir de la **visión y la misión** de la organización, las cuales representan un estado futuro deseado por la organización y que establecen propósitos ambiciosos pero, al mismo tiempo, realistas que deben guiar las actividades de los integrantes de la organización, así como a ésta misma en relación con su contexto. Es importante para un CPI que su visión y misión se encuentren vinculadas con los propósitos principales, prioridades y necesidades en materia de educación, investigación y conocimiento que sean determinados externa e internamente.
2. Una vez establecidas la visión y misión, deben derivarse una serie de **objetivos estratégicos (OE)**. Como mostramos en el diagrama I.2, para el caso de los CPI CYT, utilizamos tres OE genéricos (ideas, herramientas y personas) que consideramos aquellas “áreas” donde este tipo de organizaciones pueden destinar recursos e insumos para generar efectos reales (resultados e impactos) en materia de educación, investigación y conocimiento. Asimismo, como complemento de estos OE se ha incluido un objetivo estratégico adicional (“transversal”) vinculado al desempeño de los CPI CYT en materia de gestión. De esta forma, no se estará evaluando únicamente la eficiencia y eficacia del uso de recursos públicos, sino también la calidad gerencial de estas organizaciones, lo cual resulta fundamental para un mejor y mayor logro de objetivos organizacionales.
3. De cada OE se deriva, a su vez, una serie de **estrategias** que el CPI CYT debería llevar a cabo para cumplir con sus propósitos. A partir de cada una de estas estrategias se diseñan e implementan diversos **programas** que, con base en las respectivas Matrices de marco lógico (véase cap. III), permiten cumplir con las estrategias preestablecidas y los objetivos estratégicos de los cuales se derivan.
4. A cada programa, por último, corresponden diversos **objetivos específicos**, a partir de los cuales se establece la asignación de recursos presupuestales (en términos de actividades

y tareas) que permiten llevar a cabo acciones organizacionales precisas para su logro.

Como se ha mencionado, la relación entre PE y SED resulta fundamental para medir, evaluar y, en última instancia, aprender sobre el logro de productos, resultados e impactos esperados en cada nivel de objetivos que conforman un plan estratégico. De esta forma:

1. Para medir el logro de los objetivos específicos, el modelo SED propuesto utiliza **indicadores anuales de productos**. Éstos deben ser simples y cuantitativos, de tal forma que permitan la comparación de este primer tipo de efectos a lo largo de los años. Es importante que se determine lo que este tipo de indicadores quieren medir (meta) y su relación con los programas y estrategias de los cuales surgen los objetivos específicos, para sostener su relevancia, justificación y congruencia.
2. En otro nivel, se encuentran los **indicadores de resultados de programas**. Este tipo de indicadores se nutre de las mediciones anuales de productos, a partir de los cuales se construyen medidas que permiten una comparación de los bienes y servicios provistos mediante la ejecución de los programas en un periodo de tiempo relativamente amplio (cinco años, por ejemplo). Como en el caso anterior, deberían plantearse también metas, justificación y congruencia para determinar la relevancia de este tipo de indicadores en función de todo el sistema de evaluación y con relación a los propósitos que la organización pretende lograr.
3. En una capa superior, y vinculada a la anterior, se encuentran los **indicadores de resultados estratégicos**, los cuales se enfocan principalmente en los efectos de mediano y largo plazos que han generado las estrategias preestablecidas (así como sus programas y objetivos específicos relacionados). Es importante, una vez más, que estos indicadores permitan una comparación en el tiempo, mantengan congruencia

con lo establecido en el plan estratégico y con el mismo SED (y sus componentes).

4. Como se ha mencionado, un SED debe intentar medir los efectos organizacionales sobre la realidad en la que se inserta la organización y que ésta pretende modificar. Utilizamos, en este ámbito, **indicadores de impacto** con el fin de vislumbrar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y/o de los propósitos establecidos en la misión y visión de la organización, y de las necesidades y prioridades públicas. Un aspecto importante a tener en cuenta es que el logro de un impacto en particular no sólo está determinado por las acciones de la organización, sino que inciden factores externos y contingentes que pueden modificar los efectos esperados. Teniendo presente lo anterior, los indicadores de impacto pueden ser cuantitativos y cualitativos, retrospectivos (para capturar mejor los efectos organizacionales en el tiempo) y calculados por evaluadores externos, con el fin de dimensionar las acciones organizacionales en relación con su contexto y cómo éste es afectado por dichas acciones.
5. Adicionalmente, este modelo cuenta con **indicadores de gestión**, que consisten en mediciones cuantitativas simples sobre la gestión/administración de los CPI en materia de eficiencia, transparencia, atención a usuarios, etc. Éste es un componente útil para evaluar la calidad gerencial de los CPI y, eventualmente, mejorar la toma de decisiones al interior de la organización, así como sus procesos y procedimientos (no confundir con los indicadores de gestión del artículo 6^{to} constitucional en México, que se refieren en realidad a indicadores que buscan explicar a la sociedad la forma en que la organización está cumpliendo sus propósitos).
6. Por último, este modelo SED incluye un apartado sobre la **integración entre planeación y presupuestación**, que permite al sistema identificar insumos y recursos específicos para el cumplimiento de cada uno de los objetivos estratégicos, así como un uso eficiente de los mismos. Este apartado

contiene desgloses del uso del presupuesto por estrategias, objetivos específicos y destino del presupuesto de los CPI. Para este ejemplo, no abundaremos en este paso dada su complejidad y nivel de detalle que podría desviarnos de nuestro objetivo demostrativo.

Ahora bien, antes de ilustrar lo hasta aquí expuesto, con el ejemplo propiamente dicho, es necesario hacer una reflexión en torno de los indicadores. Conforme se ha ido avanzando en la exposición es evidente que las dificultades prácticas se multiplican. Alcanzar impactos y construir indicadores que efectivamente los capturen, veremos más adelante, es una labor que puede ser prácticamente imposible por tres razones: primero, porque puede ser económicamente inviable conseguir o construir la información necesaria para medirlo con validez; segundo porque lo que la organización controla es limitado y el impacto es el efecto de múltiples acciones desde múltiples actores y organizaciones, lo que puede hacer imposible separar el efecto de la organización respecto del efecto de los “demás” actores; tercero, porque aun separando en forma creíble dichos efectos múltiples, el “papel” comprobable en términos de impacto pueda ser tan reducido que sea en realidad insustancial medirlo.

Así, medir impactos probablemente sea más bien una cuestión de construir indicadores de resultados en el tiempo, como series de tiempo de mediano y largo plazos. Es probable que dicha información vista en el tiempo, permita al menos en forma intuitiva analizar el impacto efectivo de una organización. En todo caso, los indicadores de impacto más que “medir” el éxito de una organización sirven para definir prioridades en forma explícita con el fin de que los actores organizacionales nunca pierdan de vista los más grandes objetivos o intenciones de la organización.

Aun con las salvedades derivadas de la reflexión anterior, el modelo descrito permitiría pensar que los CPI tendrían una herramienta para dirigirse por resultados y además rendir cuentas por desempeño, siempre que exista vinculación, congruencia y

encadenamientos causales y lógicos entre los diversos eslabones del plan estratégico y del SED (tanto al interior de cada uno de ellos, como entre sí). Para que la rendición del desempeño sea sistemática, útil, e inteligente, debe comprenderse que este modelo asume, además, un proceso de aprendizaje, de consenso entre los CPI a su interior, con su Consejo directivo y con el Conacyt (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) y la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Para facilitar la comprensión del modelo previamente descrito, a continuación presentamos un ejemplo basado en un hipotético centro de investigación que denominaremos CPI CYT. Este supuesto centro de investigación está especializado en cuestiones de tecnología aplicada y educación de posgrado. Es un caso construido *ad hoc* con el fin demostrativo de los pasos y de los puntos críticos desarrollados en este capítulo. A partir de estas mínimas bases de comprensión del CPI CYT, la idea es utilizar el esquema anteriormente planteado, con el fin de ir paso a paso en la integración resumida de los elementos, desde el plan estratégico hasta indicadores de resultados y desempeño, sin pretensión de ser un ejemplo integral, completo y acabado.

Como quedará claro más adelante, un SED puede acabar siendo un “árbol” de opciones sumamente intrincado: cada objetivo estratégico se desdobra en estrategias, cada estrategia se desglosa en programas, cada programa en objetivos específicos y cada objetivo específico en acciones, incluyendo diferentes tipos de indicadores en cada nivel. Mantener congruencia en todas estas cadenas se convierte en un reto mayúsculo, aun para este caso sobresimplificado y *ad hoc*. Por ello, este ejemplo no es exhaustivo, a fin de no perder la utilidad del ejemplo mismo. Éste se presenta entonces como si ya se hubiese realizado todo el esfuerzo de discusión y consenso sobre los objetivos organizacionales de diversa índole, de construcción de bases de datos, de creación de las cadenas causales, y de formalización de evidencia suficiente para mostrar la pertinencia de los indicadores construidos. En cada parte del ejemplo, se añade una sección

de “comentarios” para que el lector tome nota de las complejidades y detalles importantes de cada parte, con el fin de comprender mejor el ejemplo y su aplicación.

Integración del plan estratégico y sistema de evaluación del desempeño del CPI CYT

Visión: Ser un CPI CYT de alto rendimiento, reconocido internacionalmente por sus investigaciones y patentes, y apreciado por su contribución crítica para la resolución de problemas sociales. Mediante la generación de un capital humano ético, con compromiso social comprobado, pretendemos posicionarnos como una fuente legítima de conocimiento y de opinión responsable y efectiva.

Comentario: esta visión establece claramente tres operadores básicos de orden estratégico de la organización. Primero, argumenta que el sentido organizacional está en dos áreas: ser reconocido científicamente y ser apreciado por su impacto en problemas sociales concretos. La organización está estableciendo un importante compromiso dual, que es contribuir a la “ciencia” y ser útil socialmente. Estas dos arenas pueden estar relacionadas, pero sin duda son arenas distintas en cuanto a sus lógicas políticas y sociales (no excluyentes sin duda, pero diferentes). En otras palabras, atacan a “realidades” donde juegan actores y reglas disímiles.

Es evidente que el avance científico por sí mismo puede ser útil socialmente, pero la visión plasmada en el párrafo previo deja claro que dicha utilidad sólo estará, si también ayuda a “resolver problemas sociales”, donde comienzan a actuar otras fuerzas sociales que no están interesados en los “detalles” científicos o de investigación sino solamente en los resultados “prácticos” u observables.

Finalmente, el tercer eje es la formación de capital humano al cual la organización le establece una serie de valores: ético y con

compromiso social. De esta forma, este eje general es el “ancla” sobre el cual comprender las cadenas causales que siguen.

Misión: Expandir la frontera de conocimiento en términos de investigación básica y aplicada en relación con la escala de competencia internacional. Esto con el fin de buscar resolver problemas sociales concretos del país, a través de un capital humano con altos valores éticos y comprometido socialmente. Asimismo, expandir el capital tecnológico y humano del país para incrementar la dotación tecnológica y el uso de tecnologías de punta para aumentar la eficiencia y equidad sociales.

Comentario: la misión establece los sesgos o direccionalidades a través de las cuales la visión se puede lograr en el tiempo. En otras palabras, la misión expresa las alternativas escogidas para avanzar en el alcance de la visión. Esto puede hacerse de muchas maneras respecto de los tres ejes planteados en la visión, pero la misión ya establece sesgos o decisiones específicas de cómo o con qué alternativas lograrlo.

Para el avance científico o reconocimiento de la investigación del CPI CYT planteado en la visión, la direccionalidad apunta a competir en el “mercado” de la discusión científica (revistas arbitradas especializadas, por ejemplo). Respecto del impacto en problemas sociales, se habla de investigación aplicada que específicamente busque resolver problemas, mientras que para la generación de capital, se establece que el camino será expandir el capital humano y tecnológico del país con finalidades de eficiencia y equidad. La misión, por ende, dirige la mira en forma más concreta. Las estrategias y objetivos a desarrollar tienen una guía: el sesgo y la decisión tomada que se expresa en la misión respecto de la direccionalidad a seguir.

Objetivo estratégico 1 (OE1) – Ideas: Expandir la frontera del conocimiento tecnológico aplicado en la resolu-

ción de problemas sociales, en un marco de aprendizaje continuo, innovación y de servicio a la comunidad.

Comentario: El OE1 genera un compromiso de acción. El marco son las ideas, vinculando dos ejes (frontera de conocimiento y resolución de problemas sociales). Éstos son los operadores de la acción de este objetivo.

Objetivo estratégico 2 (OE2) – Herramientas: Ampliar el acceso a la infraestructura tecnológica, instalaciones y herramientas necesarias para generar conocimiento aplicado, innovaciones y expandir el conocimiento.

Comentario: el OE2 define al operador en términos de ampliar infraestructura, instalaciones y herramientas para apoyar a la generación de conocimiento. El OE2 es una interpretación operativa y delimitada de la manera de expandir la dotación tecnológica de país.

Objetivo estratégico 3 (OE3) – Personas: Formar un capital humano diverso, competitivo, globalmente involucrado, hábil en el manejo de tecnologías de punta y comprometido con la resolución de problemas sociales.

Comentario: el OE3 interpreta el tercer eje de la visión y misión, y establece los marcos de su medición: diverso, competitivo, globalizado, hábil y comprometido. Estos elementos requerirían ser operativizados (esto es, interpretados y llevados a la práctica), para poder ser luego medidos a través de indicadores. Las categorías de los objetivos estratégicos son importantes, no deben ser retóricos, sino lo más realistas y aplicables, pues marcan los elementos críticos a alcanzar y medir.

Con lo anterior se puede apreciar ya la dificultad y el reto que implica mantener congruencia en términos de las cadenas causales. Los objetivos estratégicos están claramente ligados a las direcciones marcadas por la visión y la misión. Pero a la vez,

establecen los parámetros de medición de lo que seguirá en términos de acción.

a) De los objetivos estratégicos OE3 (Personas):

Nota: Escogemos este objetivo estratégico de forma arbitraria. Simplemente se trata de continuar en el desarrollo de la cadena causal, ahora desde una de sus terminaciones. Lo lógico sería realizar esto mismo con el resto de los objetivos estratégicos.

Los objetivos estratégicos se descomponen en estrategias. Éstas son las líneas de decisión y acción generales que buscan guiar el sentido de las acciones particulares de las diferentes partes de la organización. En este caso, de manera arbitraria y con el fin de seguir con el ejemplo, se eligió el EO3, del que derivarían las siguientes estrategias:

Estrategias OE3 (Personas):

- i) Formación de investigadores de alto nivel;
- ii) Formación de tomadores de decisión en puesto clave;
- iii) Impartir posgrados de excelencia comprometidos con las necesidades, prioridades y problemas sociales

Comentario: El OE3 establece varios operadores: capital humano diverso, competitivo, globalizado, hábil y comprometido. Las estrategias, como se puede observar, asumen algunos de estos operadores de manera más bien implícita. Al hablar de “alto nivel” se busca resumir probablemente la formación de personas competitivas y hábiles. Que se formen recursos humanos en puestos clave busca operativizar la variable “competitivo”, mientras que los posgrados de excelencia adquieren operadores concretos, es decir el compromiso con la solución de problemas sociales.

Dentro del plan estratégico, se requeriría de una explicación clara respecto de estas cadenas entre los objetivos y las estrategias, con el fin de hacer más explícitos los supuestos que las li-

gan. De la forma en que estas cadenas se construyen, depende mucho de la congruencia del siguiente paso, que es bajar a programas de acción específicos, como veremos a continuación. A partir de estos operadores de los objetivos estratégicos es que la subsecuente creación de indicadores de impacto tendrá sentido. Por lo pronto, se pueden definir los indicadores de resultado. Esta secuencia es lógica, pues se ha definido el sentido del impacto, pero para ello se tendrán que encadenar acciones con sentido de resultado.

b) Indicadores de resultados estratégicos OE3-iii (Posgrados):

Nota: escogemos solamente una de las estrategias (en este caso, la que se refiere a posgrados).

Programas OE3-iii (Posgrados):

- 1) Estancias internacionales de primer nivel;
- 2) Posicionamiento de egresados en puestos decisorios de primer nivel;
- 3) Programa de becas inclusivo.

Indicador 1) estancias internacionales de primer nivel/estancias internacionales totales

Indicador 2) egresados de las generaciones x, y y z en puestos directivos en un lapso w de tiempo después de egresar/ total de egresados x, y y z en lapso de tiempo w

Indicador 3) número de egresados de las generaciones x, y y z que recibieron beca y estaban en situación económica desventajosa alta/ total de egresados de las generaciones x, y y z

Comentario: La estrategia OE3-iii establece dos operadores generales para construir los programas: el adjetivo de “excelencia” y el compromiso social de sus estudiantes y egresados. Los programas realizan una simplificación y definen en términos de acción lo que se puede hacer para lograr la estrategia (por tanto, los objetivos y la misión y visión, al menos en parte). Los tres

programas, entonces, asumen que la “excelencia” —establecida como propósito en la estrategia OE3— tiene que ver con estancias internacionales, que el “compromiso” tiene que ver con egresados en puestos decisorios y que “diversidad” (no está en las estrategias pero sí en el objetivo estratégico) se refiere operativamente a que las becas permitan a gente de diversos recursos y realidades acceder al programa de excelencia.

Primera observación: lograr las estrategias puede depender de muchos tipos de programas. En este caso, los programas expresan las preferencias, tendencias, sesgos y, tal vez, hasta ideologías de los decisores de la organización. Una pregunta interesante es por qué se eligen estos tres programas y no otros. Nuevamente, una explicación de la racionalidad de cada programa sería muy útil para develar los supuestos que llevaron a escoger estos programas como la alternativa más adecuada para cumplir con determinado objetivo y resolver un problema social.

Segunda observación: la causalidad está implícita, pero debería hacerse explícita. Se refiere a una visión que habla de “la generación de un capital humano ético, con compromiso social comprobado”, y de una misión que dice “capital humano con altos valores éticos y comprometido socialmente”. La cadena continuaría en el objetivo estratégico 3 que establece: “Formar un capital humano diverso, competitivo, globalmente involucrado, hábil en el manejo de tecnologías de punta en sus disciplinas y comprometido con la resolución de problemas sociales”. Esto, según la continuación de la cadena en las estrategias se logra formando investigadores de alto nivel, que pueden tomar puestos clave, con un sentido social y de responsabilidad. La continuación de la cadena sería, por tanto, la siguiente. Si nuestros estudiantes pueden hacer estancias internacionales, muy probablemente están preparados en forma excelente. Si logramos posicionar a los egresados en puestos de decisión, se prueba que estamos generando gran capital humano y que buscamos influir con nuestros valores en la toma de decisiones. Y si disponemos de becas, no solamente permitimos el ascenso social sino que es probable que dichos egresa-

dos sean socialmente más sensibles y, por tanto, actúen en consecuencia.

Sin duda, un vez hecha explícita la cadena causal hasta aquí elaborada, se observa con claridad que hay una cantidad de supuestos, esperanzas y conexiones que sería imposible querer cuantificar y probar completamente (para eso sirve el Marco lógico, para hacer estas cadenas más congruentes y claras, como veremos en el capítulo III). Además, se observa cómo las cadenas causales construidas hasta acá son una opción entre muchas, pues ha habido un proceso de selección y decisión que excluyó otras alternativas. Existen, indudablemente, otros programas de acción posibles. Por qué se dejan fuera y se escogen estos programas debería formar parte del armado de un SED, con el fin de fortalecer y hacer sólida la reflexión que llevan las cadenas causales muchas veces en forma implícita.

Así, es claro que los eslabones que conforman las cadenas causales pueden cuestionarse; por ejemplo, el supuesto de que un programa de becas hace a un posgrado más inclusivo y, a su vez, generará egresados más sensibles socialmente, abre el espacio para un amplio debate. Lo mismo ocurre en los niveles de control organizacional, ya que posicionar a los egresados en puestos clave, no es sólo un reto mayúsculo, sino que incluso genera otras dudas, incluso éticas. En particular, es probable que se esté ante una lógica causal con resultados antiintuitivos: ¿no debería ser la calidad misma de los egresados la que por sí sola lleve, en el tiempo además, a los mismos a puestos de decisión? ¿Realmente se puede influir en este resultado? Lo que es importante observar es que estas (o para el caso, cualesquiera) cadenas no pueden defenderse ni como la única opción ni como la opción clara y evidente, construida técnicamente y por tanto incuestionable. Las cadenas son construcciones que se sostienen en teorías y argumentos, cuya apuesta es enfrentar a la realidad y modificarla de forma intencionada. Mientras más explícitos y claros sean los eslabones de la cadena, más fácilmente serán corregibles y se convertirán en una fuente de aprendizaje y mejora.

Por último, debe observarse cómo los indicadores no significan mucho por sí solos sin la explicación anterior, y es muy probable que se requiera de series de tiempo para que estos indicadores sean realmente medidores de impacto. Sin duda, se requerirían de otro tipo de indicadores comparativos con otros CPI CYT u organizaciones similares para conocer el impacto relativo al tamaño e importancia del CPI CYT en cuestión. Sería necesario, además, un sistema de seguimiento de egresados sumamente sofisticado y completo, que implica a su vez la necesidad de invertir recursos importantes para poder desarrollar los indicadores en el tiempo.

c) Indicadores de resultados del programa OE3-iii-3 (Becas):

Nota: se escoge analizar sólo un grupo de indicadores: los de becas, en este caso. Estos indicadores son interesantes pues la organización sí tiene un control relativamente alto sobre este instrumento, aunque sus efectos pueden ser difíciles de medir.

El indicador es muy complejo de establecer sin datos concretos y reales de una organización existente, por lo que en vez de sólo posicionar el ratio preferimos explicarlo verbalmente: promedio de calificaciones estandarizadas de egresados con beca (divididos por género, zona geográfica y situación socioeconómica de ingreso)/ calificaciones estandarizadas de egresados de México/otros países. La idea o meta, en este caso, es que en el tiempo las calificaciones estandarizadas de los egresados (división por género, zona geográfica, etc.) tienen que encontrarse en los primeros tres lugares respecto de la media de las calificaciones estandarizadas a nivel nacional e internacional.

Comentario: Este indicador asume que existe un mecanismo medible y estándar para calificar el “conocimiento” de los egresados y que existen datos a nivel nacional e internacional para ello. Asume, luego, que el promedio de las calificaciones y el encontrarse entre los primeros tres lugares institucionales ha-

blan del efecto de las becas en el desempeño. Es un proxy tremendamente atrevido, al menos en su estado actual. Como puede observarse es una relación causal demasiado floja, sin una justificación mayor que la sostenga. La relación de las becas con el desempeño requeriría de un análisis mucho más sofisticado. Probablemente no existan mecanismos de información ni bases de datos para generar dicha relación. Se tendría que tomar una decisión: optar por indicadores que requieren de información que no existe o que es muy costoso conseguir, probablemente no sea una buena idea en este momento. Si se mantiene la idea de vincular lo más directamente que se pueda a los indicadores con las expectativas de medición de resultados, entonces esto debería ser explicado en el SED.

Así, queda claro que para construir verdaderos indicadores de resultado o de impacto muchas veces se necesitan sistemas de recolección de información y de bases de datos sofisticadas. No hay que olvidar que se está hablando de un indicador de resultado; por ende, reporta cambios en la realidad gracias a la acción organizacional. Aclaremos: el impacto es muy parecido a los resultados pero tiene una diferencia sustantiva: el impacto se refiere a la transformación de la realidad en el tiempo, se deba o no a la acción organizacional. Los resultados hablan de cambios en la realidad que plausiblemente se deban a la acción organizacional.

Objetivo específico OE3-iii-3 (Becas): Otorgar oportunidades a personas de alta marginación social, económica y/o geográfica.

d) Indicadores anuales de productos del objetivo específico OE3-iii-3 (Becas):

Indicador: número total de egresados de la generación x con alta calificación educativa y que venían de una situación de bajos ingresos/ total de egresados de la generación x

Indicador: número de mujeres egresadas con alta calificación educativa y de bajos ingresos de la generación x/ total de egresadas de la generación x

Estos indicadores pueden quedar más claros si añadimos una reflexión sobre metas:

Aumentar en 15 por ciento el número de egresados con un alto nivel de calificación educativa y de bajos ingresos respecto al número de personas egresadas al programa en el año x.

Aumentar en 33 por ciento el número de mujeres egresadas con un alto nivel de calificación educativa respecto al número de mujeres egresadas al programa en el año x.

Comentario: estos indicadores y sus metas son una aproximación muy interesante, pues se plantean establecer una política organizacional que haga efectiva la relación entre alumnos de bajos ingresos con becas que se desempeñan en calificaciones de manera alta o extraordinaria. En este caso, habría que ver el significado de “alto nivel de calificación” y de “persona de bajo ingresos”. Es interesante además, porque involucra las variables tiempo y aprendizaje: muchos resultados se producen en el tiempo y la organización aprende en el camino. Lo más complejo es plantearse exactamente qué hará la organización para que estas personas de bajos ingresos se desempeñen bien.

No cabe duda de que la beca no es la única razón para la relación causal. Depende de muchas otras variables: interés, disposición del estudiante, apoyo familiar, capacidades pasadas en ciertas habilidades. Estos indicadores creados entonces son más un proyecto de la organización para inducir la vinculación de los dos elementos: bajos ingresos y becas con buen desempeño en calificaciones.

Indicador: porcentaje de alumnos ingresados en la generación x cuyo origen es de grupos minoritarios en zonas

geográficas marginadas/porcentaje de egresados del mismo tipo de otros programas similares a nivel nacional en la misma generación

Meta: Aumentar en x por ciento la adscripción al programa de individuos provenientes de grupos minoritarios, en zonas geográficas marginadas, para llegar a niveles similares a los de programas comparables a nivel nacional.

Comentario: este proxy se plantea sólo en términos de la relación a la adscripción, pero no al desempeño. Se sostiene una relación causal muy simple: aceptar a personas de grupos minoritarios en general —asumiendo una alta rigurosidad del proceso de admisión— significa un esfuerzo importante de la organización para captar talentos dentro de los grupos minoritarios. Este indicador impulsa un proyecto organizacional con esta causalidad establecida. La causalidad es en realidad una lógica que impulsa a la organización a conseguir talentos, en el marco de una propuesta política e ideológica de hacerlo dentro de ciertos grupos minoritarios.

El indicador requiere explicación: la meta es acercarse a 1 (donde el porcentaje de la organización es igual al porcentaje de otras organizaciones). Puede comprenderse cómo este indicador es difícil de entender sin una justificación mayor: se asume que acercarse a un promedio de otras organizaciones es “correcto” sin establecer si el nivel de las “otras” organizaciones es el “deseable” o “adecuado”.

Indicador: calificación promedio en examen de admisión para los alumnos de la generación x que asistieron a cursos de nivelación impartidos en zonas de alta marginación/ calificación promedio de examen de admisión de toda la generación x

Teniendo como meta mejorar en tres puntos la calificación promedio de los alumnos que han formado parte de los cursos de preparación y nivelación impartidos en zonas de alta marginación en un lapso no mayor a cinco años.

Comentario: este indicador plantea otra línea de acción a la luz de una causalidad aparentemente sencilla: hacer los esfuerzos organizacionales necesarios para que las personas en zonas de alta marginación se desempeñen bien en exámenes y cursos. La lógica, sin embargo, no es tan simple. La pregunta es, ¿qué factores inciden en el desempeño académico de personas que viven en condiciones de alta marginación? En algunos de éstos pueden ser que el CPI CYT tenga cierto control, pero hay otros donde no lo tendrá. Por eso, probablemente, la idea de subir tres puntos no suene demasiado ambiciosa, aunque es alcanzable en un periodo de tiempo razonable. Se asume entonces que hay una justificación, con datos y evidencia, de que tres puntos es un propósito “adecuado” y “viable” simultáneamente. Entonces, la evidencia y las bases de información para el armado de los indicadores son fundamentales.

Una última reflexión en este sentido se sostiene en las siguientes preguntas: ¿qué relación existe entre cada uno de estos indicadores? ¿Se complementan, se relacionan? ¿Se suman sus efectos a la luz de los productos? A esta reflexión podemos llamarle la relación horizontal entre indicadores. Además, es también necesario reflexionar sobre la relación “vertical”: estos indicadores, ¿acaban midiendo el nivel de resultados del plan estratégico? En la relación vertical podemos decir que se refieren al papel y énfasis que la organización da a las personas que se encuentran en situaciones no favorecidas económica o socialmente, es decir, los receptores de las becas. Busca también explícitamente actuar para que se desempeñen académicamente bien, al menos en promedio. En términos de relación “vertical”, la lógica se dirige a comparar el desempeño académico con diferenciaciones regionales y económicas.

Con esta aproximación, el diseño general de este SED pretende argüir que las becas funcionan como mecanismo de inclusión y de mejora académica. Nuevamente surgen preguntas importantes: ¿son los indicadores de productos los adecuados para integrarse en la lógica del indicador de resultado? En otras palabras, ¿existen otros indicadores que puedan representar

mejor la relación de los productos con los resultados? ¿Su construcción es viable y económica? La relación vertical y horizontal es una de las más complejas e importantes actividades para construir un sólido SED.

Es en este momento que una reflexión sobre los indicadores de impacto se hace posible. Los indicadores de impacto son los más complejos porque hablan de la forma en que la realidad se ha transformado aunque no sea necesariamente o exclusivamente por la acción de la organización y sus programas. Se asume un cambio estructural, en el sentido de cambiar la dirección en un sentido positivo, definido desde una política pública. Es por ello que los impactos deberían pensarse más bien en términos de política pública, conectando a su vez con las acciones de varios programas de otras organizaciones (gubernamentales y no). Pensar que una organización gubernamental tenga impactos, implica un asunto de escala: organizaciones como Pemex (Petróleos Mexicanos), CFE (Comisión Federal de Electricidad) o algunas secretarías (pensadas como cúmulos de organizaciones gubernamentales en la práctica), pueden probablemente en forma lógica definir impactos. Aun en estos casos, los impactos quedarían también relacionados con objetivos de política pública que enlazan varias actividades, acciones y programas en una dinámica relativamente congruente.

Pese a estas consideraciones, intentemos conectar estos indicadores con uno de impacto para el CPI CYT. Recordemos el objetivo estratégico que se ha desglosado de alguna manera: Impartir posgrados de excelencia comprometidos con las necesidades, prioridades y problemas sociales.

El sentido de un indicador de impacto aquí sería medir, en efecto, cómo los egresados de este CPI CYT han aportado ideas o herramientas para resolver problemas sociales en cuestiones prioritarias para la nación. Podrá observarse cómo para hacer un indicador de impacto debemos cambiar la lógica que hemos seguido. Hasta ahora, cuando hemos construido indicadores de resultados y de productos, hemos tomado en cuenta básica-

mente lo que la organización o el programa hace, lo que controla en cierta medida. Pero en este momento, la lógica debe cambiar. No se trata de medir lo que la organización sabe que puede controlar, sino si efectivamente lo que hace ha cambiado la dinámica de la realidad, en alguna medida y en algún sentido. Un indicador de impacto entonces busca ir a la "realidad" a medir lo que ha cambiado GRACIAS a la acción (cualquiera que haya sido) de la organización. Queda claro desde acá que un indicador de impacto puede buscar el cambio en la realidad y luego intentar buscar evidencia de que ese cambio se debió, al menos en alguna parte, a la acción de la organización o programa (cuestión sumamente difícil de deslindar, sin duda).

Imaginar indicadores de impacto para medir este objetivo estratégico, como puede observarse, tiene su complejidad. Queda claro que habría que identificar lo que se ha querido cambiar de la realidad: podemos decir que en este caso se define como "ayudar a resolver problemas prioritarios para la nación". Habría entonces que partir de localizar estos problemas prioritarios, donde además ha habido cambios positivos en los últimos años. Supongamos que se identifican 25 áreas o problemas prioritarios relacionados con la agenda de investigación del CPI CYT. La pregunta que sigue es cómo hay gente, ideas y herramientas creadas por el CPI CYT que han incidido en los 25 problemas, y medir "qué y cómo" los han afectado (esperanzadoramente en forma positiva).

Muy *grosso modo* el indicador de impacto general podría ser algo así:

número de soluciones positivas creadas por gente o con conocimiento y herramientas creadas en el CPI CYT los últimos x años en problema prioritario i entre el número de soluciones positivas de problema prioritario i en los x últimos años

De inmediato es observable que el indicador, si bien efectivamente es de impacto, es sumamente difícil de llevar a la prác-

tica. Implica tener información sobre las soluciones positivas (un listado) que puede incorporar personas, conocimientos, decisiones, tecnologías y herramientas. Y poder vincular que esa gama de elementos pueden relacionarse en efecto con personas egresadas o ideas surgidas del CPI CYT. Todavía quedaría afinar este indicador para medir proporcionalidad, es decir, cuánto de la “solución” se debe a una idea o persona o herramienta devenida del CPI CYT. Un paso todavía más difícil de desarrollar que implicaría una serie de indicadores parecidos al siguiente:

Peso relativo de la solución n del problema i del conocimiento herramienta o persona j que deviene del CPI CYT, entre solución n del problema prioritario i

Construir un indicador de impacto que a la vez sea realista y viable es un paso muy difícil. El ejemplo que acabamos de construir puede ser bastante congruente en términos de una definición de impacto, pero crear la información para medirlo puede llevar mucho tiempo, ser muy costoso y requiere de muchos supuestos y de todo un esfuerzo de medición y relación entre variables sumamente difíciles de medir cuantitativamente y en forma “objetiva”.

Este ejemplo muestra de inmediato uno de los grandes límites de un SED. ¿Es realista pretender que se pueden construir indicadores de impacto? ¿Es realista que se puede desarrollar un ejercicio de encadenamiento de este tipo que sea útil y que tenga sentido? La respuesta de este libro es que sí, en la medida en que se comprenda la utilidad real de este ejercicio: no se trata de medir objetivamente toda la realidad de la acción e impacto organizacional, sino tener una herramienta de reflexión y aprendizaje, así como una herramienta de rendición de cuentas. Así, tomando en cuenta las limitaciones mostradas, la construcción del SED lleva efectivamente a una reflexión útil. La “incompletitud” de un SED no es razón para abandonarlo como instrumento, ya que dicha “incompletitud” lleva a es-

fuerzos constantes de aprendizaje y reformulación que pueden ser ventajosos para la mejor toma de decisiones (y la mejor rendición de cuentas, una rendición de cuentas inteligente y no mecánica).

Ventajas que ofrece un SED

Una vez que se ha desarrollado este ejemplo, queda claro que el instrumento requiere de un importante equilibrio y una reflexión de fondo para ser útil. Si se piensa que un SED debe ser una fotografía completa, con toda la evidencia, con todos los datos, con todas las causalidades, lo más probable es que se convierta en un mecanismo tan caro y complejo que pierda sentido. Por otro lado, si los indicadores no están conectados, si las cadenas causales no son explicadas, si no hay teoría detrás de las causalidades, entonces el ejercicio termina siendo pobre, lleno de relaciones causales espurias; un conglomerado de buenas intenciones e indicadores que miden eventos poco importantes o no-sustantivos.

El equilibrio es necesario, pues se trata de un instrumento con límites, que debe tener como criterios la simplicidad y la viabilidad para seguir siendo útil. No obstante, debe contar con los datos y las evidencias para armar las cadenas causales lo más sistemáticamente que se pueda. Por “sistemáticamente” entendemos que se hacen explícitos los supuestos, los argumentos, las teorías rivales, las hipótesis y causalidades que se dejan fuera (y el porqué de estas selecciones). Sistemático, porque presenta al público las razones de los argumentos, de los *proxies*, de los cursos de acción tomados. Un SED sistemático es perfectible, falseable, analizable, mejorable y replicable en este sentido. La reflexión que sigue parte de una definición de un SED de este tipo, no de un SED integral y completo, sino de uno que requiere sentido común, debate y deliberación entre las personas. No nos estamos refiriendo, por ende, a un instrumento tecnocrático que se sostiene por sí mismo gracias a su sofisticación técnica.

Así comprendido, ¿para qué es útil un SED entonces? En realidad, son varias utilidades diferentes. Tomando en cuenta su “incompletitud natural”, el SED: permite recolectar y observar evidencia de los impactos y resultados producidos por las acciones y decisiones; permite analizar la lógica que existe entre los esfuerzos de gestión y los gastos administrativos, como verdaderos coadyuvantes al resultado e impacto social de una organización pública; permite encadenar con mayor claridad y transparencia la forma en que los recursos presupuestarios están siendo utilizados de manera útil en el alcance de objetivos, y no como presas de la inercia; y obliga a una percepción explícita del logro en el tiempo, definiendo los riesgos tomados y estableciendo los aprendizajes alcanzados. Estos cuatro aspectos se profundizan enseguida.

Tratamiento de análisis de impactos y resultados con evidencias sólidas

Una organización pública se debe a la sociedad y, por tanto, su existencia se justifica por los resultados e impactos que genere. Sin duda, éstos no se alcanzan en abstracto, sino que son el producto de las cualidades y esfuerzos de las personas dentro y fuera de dichas organizaciones. Si bien el encadenamiento que va del proceso organizativo a los productos, resultados e impactos nunca es perfecto, la búsqueda constante de la excelencia organizativa dirigida a ciertos efectos organizacionales de calidad son una guía aproximada importante, tanto para que la sociedad comprenda y observe los logros y alcances, como para que la propia organización pública encadene mejor sus programas de acción y dirija organizacionalmente, en forma sistemática y transparente, dichos programas. Esto en el entendido de que existen recursos escasos y necesidades sociales prioritarias.

Los indicadores y métricas deben generar por sí solos, y en su encadenamiento, al menos dos cosas. Primero, un juicio general sobre el desempeño a lo largo del tiempo (ver Tiempo

y aprendizaje, p. 66, a continuación). Segundo, una serie de reflexiones sobre elementos críticos particulares que deben ser enfrentados para mejorar el desempeño en áreas críticas y que se puedan implementar en el corto y mediano plazos para establecer calendarios de mejora y compromisos puntuales.

Tratamiento de calidad de la gestión

El SED puede ser una herramienta sumamente útil para empujar a la mejora en la calidad de la gestión. Los indicadores y métricas no son en realidad un instrumento que permita realizar juicios sumarios respecto del “buen” o “mal” desempeño de una organización o de sus áreas. Sin embargo, sí permite realinear las prioridades de las áreas organizativas para comprender mejor el efecto positivo o negativo que sus acciones administrativas o procedimentales tienen sobre los resultados e impactos. Los indicadores y métricas pueden ser encadenados por cada área a sus acciones y procedimientos. Mejor todavía, el SED permite, a un área específica, comprender el impacto de su trabajo y sus productos en otras áreas, otorgando razones para la cooperación. La evaluación de la gestión sin duda mejorará a partir de alinear, razonablemente, las acciones y procedimientos de gestión con los resultados e impactos, en la medida de lo posible y lo alcanzable.

Tratamiento de cadenas presupuestarias

El análisis de impactos y resultados permitiría analizar las cadenas presupuestarias con el fin de hallar áreas de oportunidad de mejora, economía y eficiencia. Es importante comprender que el mejor desempeño y el impacto más acucioso no necesariamente hablan de ahorros presupuestales en forma automática. Un SED no establece necesariamente reglas abstractas que reduzcan presupuestos asignados a programas con fallas en el impacto, o aumenta presupuestos para organizaciones con impactos positivos. Como debe quedar claro hasta ahora, el impacto

involucra buen desempeño, pero también riesgo, ambición, factores contextuales y excelencia en la gestión. Un buen sistema de presupuestación (más si se asume dirigido por resultados), no premia o castiga en automático por desempeño, sino que genera los incentivos para tomar riesgos calculados en favor de mejores impactos sociales en el tiempo.

Tiempo y aprendizaje

Un buen SED permite comprender la dinámica organizacional e impulsarla hacia el logro de mejores y más ambiciosos objetivos organizativos. El buen desempeño no es un resultado mecánico, sino que se debe a un proceso permanente de ensayo, error, aprendizaje, constante adecuación del plan estratégico y del cambio cualitativo de la propia realidad en la que una organización pública afecta. De esta forma, un SED es un instrumento en constante revisión, pero en búsqueda de congruencia suficiente que permita comparar el impacto y los resultados en el tiempo. Ésta es la parte más difícil de lograr de un SED: ser congruente y estable para permitir comparación de impactos y resultados en el tiempo, con el fin de generar evolución y aprendizaje válidos y de largo plazo.

Simultáneamente, sin embargo, una organización que quiere mejorar su desempeño está en una sistemática revisión de su estrategia, aprendiendo continuamente mejores respuestas a los retos que va comprendiendo, tanto en su dinámica externa como contextual. Un SED requiere encadenamientos de aprendizajes, que permitan avanzar de un plan estratégico a otro (con una línea congruente en este proceso) y de una comprensión de la dinámica del contexto con el fin de impactar en él con verdaderos mecanismos de transformación. Todo esto habla de algo muy lógico: no se puede evaluar el desempeño con una visión de corto plazo, de metas específicas puntuales observables en un momento del tiempo y sólo en ese momento. El impacto, y por tanto el desempeño, no son variables discretas sino que en realidad conforman el análisis de un proceso.

Hacia un sistema de rendición de cuentas a través del SED

Para que un SED funcione como un mecanismo de rendición de cuentas se requiere de un paso sustantivo: contar con un sistema de análisis y consolidación del proceso de diseño del SED. Esto implica evaluar su congruencia, su grado de claridad y de concantenación racional y lógica de sus cadenas e indicadores, y realizar un análisis cualitativo organizacional, de tal forma que sea posible observar que el organismo está buscando objetivos ambiciosos, lógicos, pero también realizables en periodos de tiempo razonables. Al mecanismo que realiza esto le llamaremos herramienta de revisión del SED (HR-SED). Este mecanismo, además, establece explícitamente la ruta del cumplimiento y avance de los indicadores y métricas establecidos, así como de la evidencia del logro de los objetivos. El fin consiste en establecer un juicio respecto del desempeño a lo largo del tiempo (toda evaluación es en última instancia un juicio respecto de un suceso).

La herramienta de revisión del SED

El diseño de un SED, como puede apreciarse, no es un trabajo mecánico. No puede realizarse en forma aislada, como un documento que se realiza "para salir del paso". Es un proceso de explicitación de compromisos creíbles y ambiciosos, de definición de cadenas causales y de administración, de creación inteligente de medidores e indicadores que efectivamente cumplan su función de monitorear la calidad del impacto, al mismo tiempo que posibilitan y fomentan la rendición de cuentas sobre los recursos públicos gastados.

Los organismos gubernamentales no pueden construir sistemas de evaluación en forma aislada, sino que requieren consultar con sus órganos de gobierno o las agencias cabeza de sector, así como con sus comunidades y actores externos importantes (llamados *stakeholders* en la literatura clásica de gestión), para esclarecer los grandes mandatos, fieles a la tradición

organizativa y a la naturaleza de los objetos de cada agencia. Lo anterior, sin olvidar que todo organismo público, como los CPI, CYT, debe rendir cuentas en última instancia a la sociedad, a sus usuarios, a sus financiadores, a sus "clientes", en su caso, para hacer transparentes los resultados e impactos en que se traducen los recursos públicos que les son asignados.

La herramienta de revisión (HR)¹ que sugerimos es justamente un instrumento que establece con claridad sus parámetros para que *ex ante* el SED tenga validez y así, tanto las organizaciones gubernamentales como las agencias globalizadoras, lleguen a un acuerdo claro y explícito de lo que se va a medir, de su congruencia, del proceso de tiempo que esto implica, de los factores externos que pueden afectar el desempeño, de los riesgos tomados para el logro de objetivos ambiciosos y de las consecuencias razonables, en el tiempo, de desempeños limitados.

El proceso de realización de la HR es entonces un proceso de acuerdos y afinación de detalles. Es un mecanismo que permitirá la negociación y canalizará el conflicto natural que se genera en la definición de indicadores y evaluaciones. Es una herramienta que permite guiar este conflicto y generar diálogo y búsqueda de consensos que lleven al organismo gubernamental a buscar los objetivos y a contar con indicadores ambiciosos, pero realistas, que logren dirigir a cada organización hacia la búsqueda de resultados cada vez mayores.

Es importante que en ese proceso exista sensibilidad de las agencias globalizadoras como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre los riesgos y los factores externos que pueden limitar el logro del desempeño. De otra manera, el SED se convertirá en una camisa de fuerza burocrática, donde las agencias gubernamentales definirán indicadores y metas poco ambiciosos ante el miedo de que se les evalúe negativamente. Se perdería de vista, sin duda, que un buen desempeño implica tomar decisiones con cierto grado de riesgo y con límites deve-

nidos del contexto. De la misma manera, sin este mecanismo de HR, la SHCP o la Secretaría de la Función Pública (SFP) por ejemplo, no tendrían un instrumento razonable para impulsar a las organizaciones gubernamentales a responsabilizarse de metas ambiciosas y a mejorar continuamente.

En general, podríamos imaginar a la HR como un grupo de preguntas clave que se le hacen al SED que ha preparado determinada organización, con el fin de evaluar su congruencia, su lógica y, así, establecer la evidencia que hace a tal SED una herramienta creíble y legítima de evaluación. Estos cuestionamientos, en común acuerdo entre cada organismo y sus globalizadoras, permitirán establecer paso a paso una evaluación sobre la solidez del SED como mecanismo de medición de resultados e impactos.

Cada pregunta de la HR que estamos proponiendo debe responderse *Sí* o *No* (extraordinariamente también puede usarse *No aplica*), explicando el porqué de la respuesta y la evidencia que lo sostiene. De esta manera, el SED será reformulado constantemente y permitiría un mecanismo de aprendizaje constante que hace del mismo SED un instrumento creíble y fiable para el análisis de los resultados e impactos de los organismos gubernamentales.

A continuación, a nivel de ejemplo no exhaustivo, presentamos una serie de las preguntas que pueden construir la HR:

Preguntas sobre el diseño del SED:

1. ¿La misión y la visión son claras y establecen los operadores básicos de impacto que la organización quiere alcanzar?

Responder sí, requiere proveer evidencia de que la misión no es ambigua y que el propósito y los operadores de impacto son claros y explícitos.

2. ¿La misión y la visión buscan enfrentar problemas, intereses o necesidades específicas y claras?

Responder sí, requiere mostrar evidencia de que el organismo ha identificado con claridad los problemas o necesidades a atender.

¹ Inspirado en el Program Assessment Rating Tool (PART) de la Office of Management and Budget del gobierno federal de Estados Unidos (2007).

3. ¿Las cadenas de objetivos estratégicos, estrategias, objetivos de resultados de programas y de productos son lógicas, están relacionadas y son completas?

Responder sí, requiere de evidencia que deje claro cómo cada indicador se relaciona con otros, y que su posición como indicador es clara (un indicador de impactos mide efectos organizacionales externos y uno de productos mide lo que la organización produce). Además, debe otorgar evidencia de que éstos son las cadenas y los indicadores más adecuados posibles de medir.

4. ¿Los indicadores pueden hacerse operativos, están relacionados con metas claras y existen las bases de datos para construirlos?

Responder sí, implica mostrar la evidencia de que existe la información y las fuentes para obtenerla, así como mostrar la congruencia en el tiempo que los indicadores pueden generar.

5. ¿La relación de recursos utilizados se vincula directamente con los beneficiarios buscados?

Responder sí, implica mostrar evidencia de la relación entre recursos, problemas a resolver y beneficiarios.

De la misma manera, podrían plantearse las siguientes preguntas respecto de la construcción y sentido de los indicadores. De nueva cuenta la respuesta afirmativa implicaría que existe evidencia disponible para sustentar dicha respuesta.

Preguntas sobre construcción y sentido de los indicadores:

1. ¿Los indicadores de impacto y resultado reflejan los propósitos de la organización?

2. ¿Los indicadores apuntan a medir metas ambiciosas de largo plazo que son congruentes con las capacidades y recursos de la organización?

3. ¿Los indicadores, medidos y comparados en el tiempo, por sí solos y en relación con otros, generan evidencia para conocer el progreso hacia el logro de la misión y la visión?

4. ¿El análisis de los indicadores expresan claramente cómo

el avance en el tiempo permitirá mejorar el plan estratégico y las cadenas de objetivos y sus indicadores?

Éste es un ejemplo del tipo de preguntas que una HR puede realizar a un SED. Es importante aclarar que el objetivo más importante de una HR no es castigar, sino permitir el aprendizaje constante entre las organizaciones gubernamentales y las globalizadoras para mejorar continuamente el SED. Ello permitirá establecer con mayor claridad cómo dirigirse a resultados eficazmente, a través de mejores objetivos e indicadores.

Muchas veces, contar con los mejores indicadores (en la fase de diseño) se ve enfrentado a la falta de bases de datos o de sistemas de información que permiten medir los mejores indicadores. Con una HR lo que se busca es efectivamente hacer explícitos este tipo de problemas. La cuestión es justamente construir un esquema que permita paulatinamente avanzar hacia indicadores más adecuados, construyendo las condiciones para comprender y asimilar los costos y necesidades de información cada vez más precisa y sofisticada que aquellos requieren. Esto permitiría que diversos indicadores de impacto, por ejemplo, queden expresados pero no sean medidos, sino a través de indicadores menos ambiciosos, o incluso indicadores de resultados o de productos dada la falta de información existente. Sin embargo, el hacer explícito el hecho de que existen indicadores de impacto ideales, permitirá diagnosticar necesidades de información, lo que podría ser un primer paso importante para fomentar el desarrollo de indicadores cada vez más efectivos y reales.

Como puede verse, una HR es importante como instrumento para fomentar el aprendizaje y la constante mejora de un SED. Diseñar indicadores de impacto, de resultados y de productos, puede ser un proceso que enfrente múltiples problemas: falta de información confiable, costo de conseguir o construir información adecuada para los indicadores, ajuste de programas y acciones de las organizaciones para alinear mejor sus acciones con los indicadores. Una HR debe estar en grado de fomentar un ambiente de aprendizaje, donde los indicadores

puedan ser mejorados constantemente, con el fin de generar las condiciones para que los organismos gubernamentales puedan en realidad hacer explícitos impactos y resultados ambiciosos, y saber que el alineamiento y aprendizajes de sus procesos y presupuestos serán apoyados racionalmente por sus globalizadoras.

Hacia un SED con sentido

Como hemos visto, un SED es un medio para un fin mayor que puede resumirse en un mejor gobierno que rinde cuentas en forma inteligente. Esto significa que permite a los ciudadanos, grupos y actores sociales interactuar y comprender mejor lo que se puede lograr con la acción gubernamental, que es siempre limitada e imperfecta. Es por ello que el debate, la discusión, la creación y definición de problemas en la esfera pública son insustituibles; no existe técnica que asegure ni defina los problemas sociales y sus soluciones óptimas. El SED permite un mejor gobierno, también porque facilita un proceso de toma de decisiones abierto y explícito, enfrentando criterios contradictorios y problemas "perversos" (Harmon y Mayer, 1999). Es también multiobjetivos, está dirigido a resultados, manifiesta preocupación respecto a la escasez de recursos, pero es también sensible a las dinámicas sociales en el tiempo, es decir, a las causalidades múltiples que implica y supone una intervención gubernamental en un marco de complejidad.

Perder de vista estos grandes sentidos de un SED puede ser muy costoso. El precio inmediato obviamente es la simulación o la construcción de cadenas causales espurias. Aunado a lo anterior, también suele hacerse omisión de dos categorías muchas veces ausentes, pero al mismo tiempo determinantes del desempeño organizacional: objetivos intermedios y consecuencias no deseadas de la acción. Los objetivos intermedios se refieren a que la actividad de intervención sobre la realidad no siempre puede ser expresada en variables de nivel acumulativo, sino más bien en variables dinámicas de condiciones que cambian sustantivamente en el tiempo. Un objetivo intermedio es

la expresión de un problema definido, de tal manera que lo que busca es avanzar en la consecución de condiciones adecuadas a la acción más directa o focalizada.

Por ejemplo, una política antipobreza puede establecer que un objetivo intermedio es elevar la salud de los infantes en determinadas regiones a través de visitas constantes de monitoreo médico. La cadena causal de este programa sería, por ejemplo, que hay datos y evidencia que muestran que niños y niñas con mejores niveles de salud clínica, al llegar a la edad laboral tienen mayor probabilidad de encontrar empleos estables (y por tanto salir de la pobreza) debido a que asistieron a la escuela en forma más constante y fueron capaces de retener los conocimientos y desempeñarse mejor en la escuela gracias a que estuvieron más sanos. Elevar la salud para esta política es un objetivo intermedio de un objetivo más general, pero que sólo se logra en el tiempo y con la condición de que se resuelva primero la condición negativa.

Así, es evidente que las **cadenas medios-fines** no son siempre lineales ni se logran en el corto o mediano plazos. Cabría además preguntarse qué pasa con programas de alta complejidad donde los resultados finales dependen de muchas variables tanto endógenas como exógenas. Es decir, los objetivos intermedios hablan de esfuerzos de largo plazo por transformar condiciones humanas o sociales que no se transforman en años, sino en lustros o décadas (como el ejemplo anteriormente establecido).

Por su parte, las consecuencias no deseadas de la acción son en realidad un fenómeno perenne. La intervención de un grupo de actores, como el gobierno, parte de asumir que las probabilidades de generar resultados no esperados son muy altas. Las redes de causalidad no suelen ser lineales. Pero aun más allá, implica que la definición de objetivos es uno de los pasos del proceso de resolución de problemas y uno determina al otro. En política pública, Wildavsky (1993) lo tenía muy claro: los problemas no se definen, se crean. Es decir, los actores impulsan sus intereses a través de sus teorías y metateorías, de sus su-

puestos y axiomas, y construyen los problemas para buscar introducirlos en la agenda colectiva.

Definir problemas es un acto crítico y no una tarea trivial ni exclusivamente técnica, o que se pueda completar por un proceso enteramente racional. En la práctica, los problemas y sus cadenas causales requieren apoyarse en alguna base que las sostenga, pues es inteligente asumir que no se pueden atacar todos los problemas ni ofrecer todas las soluciones, mucho menos prever exactamente todas las consecuencias. Los actores más inteligentes lo comprenden y entonces enfrentan dichos problemas con lógicas multicausales, tratando de amarrar a la complejidad a través de definiciones específicas, acotadas, sostenidas en supuestos explícitos e implícitos.

Un ejemplo de lo anterior es la discusión sobre la delincuencia que realizó hace varios años Wilson: reducir o eliminar la delincuencia atacando el fondo de las raíces de la misma puede sonar muy bien, pero puede ser también una decisión impráctica. Atacar las raíces del problema de la delincuencia implicaría tener los instrumentos para intervenir sobre variables como la salud mental de los padres y sus técnicas para educar “correctamente” y querer y amar, respetar a sus hijos (suponiendo que hay datos que muestran cierta evidencia de que la delincuencia está directamente relacionada con la educación y con la implantación de valores de los padres a los hijos). ¿Qué instrumentos tiene el Estado para actuar a este respecto? ¿Cuánto tendrá que pasar para que esos instrumentos (en caso de existir y en caso de ser exitosos) den resultados? En todo caso, arguye Wilson, será necesario que el Estado intervenga en otras causas, generando desincentivos al delito por ejemplo. Sin duda con eso no se atacan las causas pero se pueden experimentar acciones prácticas y evaluarlas constantemente en términos de sus “efectos reales” (Wilson, 1985).

“Ciertamente cuando se habla de medición del desempeño, éste es particularmente inapropiado cuando se refiere a asuntos cambiantes y volátiles, y cuando los objetivos son complejos y múltiples” (Radin, 2006: 29). Al final de cuentas, el SED es un

instrumento muy limitado. Comprender estas limitaciones es paradójicamente su fuerza: no produce una fotografía completa, no es un mecanismo infalible, técnicamente cerrado, que establece las cadenas causales de una vez y para siempre. Es un mecanismo de rendición de cuentas, de sistematización y explicitación de supuestos y argumentos para defender políticas y programas, y para argumentar sobre las causalidades, las relaciones causa-efecto asumidas por los tomadores de decisión, los riesgos que se están tomando y las razones para tomar dichos riesgos.

El SED, entonces, permite construir guías para la acción a partir de un principio de razonabilidad y se compone de mecanismos que facultan el aprendizaje. La equivocación, la prueba y el error, forman parte del proceso y no son sus patologías. Si se comprenden estas limitaciones, un SED es una herramienta sumamente útil y ágil para una sociedad democrática en busca de la rendición de cuentas (y no la persecución ciega), de la toma de decisiones innovadora (por tanto riesgosa y que requiere de marcos de protección para ello) y de la mejora en la gestión de sus organizaciones públicas a través del aprendizaje.

II. Reflexión estratégica en el marco de los SED

Introducción

En este capítulo estableceremos las bases mínimas para la elaboración de los elementos de una reflexión estratégica, en el marco de los sistemas de evaluación del desempeño. ¿Por qué se necesita una reflexión estratégica para un SED? Como hemos expuesto previamente en este texto, un SED se sustenta en las cadenas causales que van de los objetivos a las acciones y de allí al estudio de los resultados. Una vieja y equivocada creencia asumiría que la definición de dichos elementos es una cuestión sustantivamente técnica. Es decir, se necesitaría básicamente desarrollar un diagnóstico lo más completo posible de la situación con el fin de identificar los “verdaderos” problemas, establecer los objetivos “únicos y correctos” y las acciones “lógicas” a seguir.

Sin embargo, la acción pública y gubernamental raramente puede establecerse bajo estos parámetros propios de “la única mejor forma” (*one best way*). Los problemas públicos son muchos, contradictorios y en disputa. Es decir, los gobiernos deciden cuáles atacar y dejan otros a la espera o en “el cajón”. Muchas veces atacar un problema significa afectar a ciertos actores sociales o políticos, que responderán o se resistirán a ser afectados. Además, diversos grupos presionan por resolver primero ciertos problemas antes que otros, es decir, priorizan distintos problemas y cabildean para subir “sus problemas” a la cúspide

de la priorización. Por último, existen además múltiples problemas públicos “perversos”: es decir, son problemas multifactoriales, afectados por diversos actores e incluso factores contextuales que no se pueden controlar o prever (como por ejemplo, el impacto que tiene el clima en las cosechas, o la educación escolástica en el desarrollo profesional y personal de los individuos). Un problema perverso, además, implica la transformación de dinámicas sociales e institucionales muchas veces muy enraizadas, por lo que, como también se estableció con anterioridad, el tiempo es clave; no se obtienen “resultados” en meses, sino tal vez en lustros o décadas.

Ante estas variables, es iluso pensar que la definición de las cadenas causales de problemas a resultados es un asunto sustantivamente paramétrico, técnico y lineal. Dado que hay que construir el problema, hay que convencer a otros de estas definiciones, hay que consensuar (y a veces imponer) ciertas vías de acción, el entramado técnico requiere además de un proceso amplio de negociación, y de definición inteligente de los problemas. La labor, entonces, requiere de estrategias adecuadas en función de la situación en la que se busca intervenir.

Es aquí donde entra la estrategia, como una forma de pensamiento que busca construir vías racionales de acción en un mundo de interacción compleja y contradictoria entre intereses y actores. Es decir, el estratega parte del supuesto de que el éxito de su labor estará afectado por la acción, reacción y resistencia de “otros” actores sobre los cuales no tiene un control directo ni completo. Un estratega no puede asumir que la “verdad” le acompaña o que ésta será suficiente para convencer a otros actores de las virtudes de una decisión o de una alternativa a escoger. Todo proyecto o decisión implica que al escoger una alternativa, se han desechado otras rutas, probablemente caras o importantes para otros actores. Cuando se habla de estrategia, entonces, se habla justamente de acciones ambiciosas que requieren de la participación o acción de muchos actores y organizaciones, y donde no todos están de acuerdo o en una lógica de cooperación.

En ese sentido, un SED será, en última instancia, una declaración política y social de los actores encargados de instrumentar una estrategia, que establece y requiere defender y justificar las cadenas que van de la definición del problema a la obtención de resultados. La gestión estratégica (o planeación, como a algunos todavía les gusta llamarla) es un instrumento de explicitación de estas cadenas, de los argumentos y las lógicas que llevan a la definición específica de un problema (como alternativa a otras definiciones), y a las lógicas que conectan las acciones con los resultados. Sin realizar un esfuerzo estratégico, un SED puede quedar muy limitado a una exposición unilateral de buenas intenciones. Por ello es necesario que un SED se introduzca de lleno a la reflexión que especifica qué otros actores, qué amenazas y oportunidades, qué debilidades y fortalezas se conjugan para permitir o evitar el logro de una misión o una visión.

La visión y la misión hacen explícitos los valores y la direccionalidad general que los actores están estableciendo como guías para alcanzar los resultados. La visión y la misión encuadran, simplifican el espectro de acción y clarifican a los actores hacia dónde mantener el timón de un barco que seguramente va a sufrir embates, va a ser afectado por cambios contextuales y va a enfrentar intentos de golpes de timón por diversos actores. Y esta direccionalidad, contextualizada constantemente, permite comenzar a construir las cadenas causales que van de los objetivos y problemas, a las acciones, a los productos, a los resultados. La estrategia permite hacer explícitas estas cadenas y las selecciones que cada una implica; en efecto, un objetivo así como una acción son una selección sobre alternativas diversas. Conectarlas y encadenarlas es parte de la lógica estratégica, como una forma de buscar entendimiento con otros actores. Es decir, la lógica estratégica no sólo ubica y enseña al estratega cómo actuar en un mundo dinámico, sino además le permite tener un instrumento de análisis y debate con otros actores, sobre bases más transparentes y explícitas.

Por lo anterior, como puede ya inferirse, hacer estrategia es mucho más que sentarse en un escritorio a definir misiones o

visiones. Este capítulo tiene como objetivo describir el proceso de gestión estratégica que puede llevar a un diseño estratégico de una organización o de sus programas. Esto como un paso importante, una herramienta de auxilio para la construcción de un sistema de evaluación del desempeño. Para ello se ha dividido en cuatro secciones. En la primera, se exponen las razones por las que se considera que el pensamiento estratégico puede ser de gran utilidad para que los gobiernos consigan los resultados que desean. La segunda sección describe el enfoque del pensamiento estratégico, como una herramienta útil para enfrentar un contexto turbulento ante demandas crecientes de la sociedad y la propia dinámica contextual compleja. En la tercera sección —la más extensa— se presentan los principales elementos que integran el enfoque de gestión estratégica, así como la metodología y herramientas mínimas necesarias para construirlos. Finalmente, la última sección presenta las reflexiones finales del capítulo.

La intención es que este capítulo pueda servir como una guía para aquellas organizaciones que pretendan conducirse con base en el enfoque de gestión estratégica. Además, se busca que este enfoque proporcione las bases para que puedan constituir un sistema de evaluación del desempeño.

¿Por qué la estrategia?

Los gobiernos democráticos se encuentran sujetos a grandes presiones por parte de la sociedad, que exige respuestas para un conjunto de demandas cada vez más amplio y diverso. Dichos gobiernos cuentan con limitados recursos humanos y materiales para hacerles frente, por lo que tienen que elegir cuidadosamente los asuntos que atenderán. Pero las dificultades no terminan aquí, pues dedicar recursos y atención a una demanda de la sociedad no garantiza su satisfacción. Se podrían enlistar muchos casos en los que la intervención gubernamental no ha resuelto o incluso ha empeorado, ante los ojos de la ciudadanía o de diversos grupos de interés, la situación que deseaba atender.

E incluso en ocasiones, aun cuando se haya logrado producir algún efecto sobre la situación que se deseaba modificar, puede haber sido difícil sostener ante la opinión pública que dichos efectos fueron consecuencias directas de las acciones realizadas.

Por lo anterior, es claro que el escenario de actuación de los gobiernos es de un alto grado de complejidad que puede ser explicada en diversos niveles. Con escasos recursos, los gobiernos deben ser capaces de lidiar con una multiplicidad de demandas que ciertos sectores de la sociedad impulsan dado que perciben que existen situaciones problemáticas que deben ser resueltas. Esto plantea un problema de selección en el que atendiendo a ciertos criterios, que en la mayoría de las ocasiones no son explícitos, se prefiere atender aquellos asuntos que se considera que tienen una mayor importancia.

El problema de selección planteado representa un dilema nada fácil de resolver, puesto que existen múltiples criterios que se podrían utilizar para elegir el conjunto de problemas sobre los cuales actuar en un momento dado. Asimismo, el conjunto seleccionado podría variar sustancialmente al modificar el o los criterios utilizados. Resulta claro que el asunto se traslada a una discusión sobre cuáles deberán ser los criterios que serán utilizados para la selección de problemas a atender. En una sociedad plural no es posible suponer que existirá siempre un mejor criterio para utilizar para cada caso, o peor aun para todos los casos a tratar, a través del cual se pueda realizar una selección óptima de los problemas que deben ser atendidos.

Los gobiernos, por ejemplo, pueden utilizar criterios de eficiencia, con lo cual seleccionarían aquellos problemas en los que pudieran generar mayores impactos con un nivel dado de recursos al menor costo posible. También pudieran apegarse a un criterio de legitimidad atendiendo a los problemas que tuvieran un mayor respaldo por parte de la ciudadanía o de los grupos de interés más poderosos. Para aquellos gobiernos preocupados por la popularidad política, los problemas cuyas soluciones procurarán una mayor rentabilidad política serían los predilectos para dedicarles recursos y atención. Incluso es posible

que la *tratabilidad* de los problemas, entendida como la disponibilidad de herramientas técnicas para darles solución, pudiera ser otro criterio muy socorrido. Cada criterio, a su vez, podría producir múltiples cursos de acción específicos, lo cual nos proporcionaría un gran conjunto de alternativas y combinaciones que harían bastante complejo el proceso de selección de problemas a tratar.

En la práctica, es posible que no exista un proceso de reflexión para seleccionar los asuntos sobre los que actuará un gobierno, y que las decisiones sean tomadas con base en la fuerza política relativa de los actores que presionan detrás de una demanda. Sin embargo, dejar que las fuerzas políticas involucradas, los medios de comunicación, un equipo técnico experto o el azar decidan plenamente sobre el actuar del gobierno, es tanto como renunciar a la idea de que los gobernantes han sido electos para liderar y convencer, dirigidos por criterios plurales, pero decididos a actuar resolviendo problemas a sabiendas de nunca se obtendrá un consenso perfecto.

El reto enorme en este primer problema de selección que se le presenta a los gobiernos actuales, es que puedan realizar una introspección al contexto que les rodea para seleccionar de una manera incluyente, inteligente y realista los problemas que busquen solucionar. Aceptar de antemano que no existe, ni debe imponerse un único criterio válido es el primer paso hacia un entendimiento de la necesidad de una tónica distinta de actuación gubernamental.

Ahora bien, después de haber resuelto el dilema relativo a la selección de los asuntos a tratar, sobreviene un conjunto de nuevos dilemas de selección sobre el tratamiento que la organización pública deberá darles para solucionarlos ante la mirada expectante de la sociedad. Estos dilemas están vinculados con tres momentos sumamente complejos que no siguen necesariamente un orden cronológico: 1. la transformación de una demanda social en un problema de política pública; 2. la selección de los medios e instrumentos para solucionarlo, y 3. la implementación de dichas herramientas. Sólo describiremos

cada uno de los ciclos de la elaboración de una política pública buscando exponer las inherentes complicaciones en cada uno de ellos, sin pretender ser exhaustivos en este rubro.¹ Se pretende dimensionar las etapas en su nivel real de complejidad sin recurrir a simplificaciones que pudieran darnos una idea errónea de la mejor forma en que un actor gubernamental puede incidir en la realidad.

Transformar un asunto de alto interés público en un problema de política pública es una tarea complicada que no puede ser resuelta de forma automática. Nuevamente, no podemos sus traernos a la complejidad inherente en una sociedad, generada por las intrincadas y cambiantes relaciones entre sus individuos, así como al funcionamiento multidimensional de la mente humana. Un problema es definido como tal cuando es percibido por un individuo o un conjunto de ellos como una situación que se aleja de un escenario deseable. Al principio, dicho problema no es más que una percepción de los efectos o síntomas generados por una multiplicidad de causas. Es así que existen problemas que pueden ser más complejos que otros, dependiendo del número de interpretaciones que se tengan del mismo.

En cualquier caso, sería debatible que existe una conceptualización única y mejor de cualquier problema que se pretende delinear. Lo importante es comprender que el problema es tal en tanto es percibido de esa forma por la mente de algunos, que puede ser percibido de diversa forma por algunos otros, que cada forma de percibirlo tiene asociada una percepción de la realidad diferente y, por tanto, un conjunto de soluciones distintas. La condición humana y sus limitadas capacidades cognitivas hacen evidente que nadie es poseedor de la verdad absoluta y que, por ende, existen múltiples caminos para abordar un problema.

El dilema enfrentado por los gobiernos es de especial dificultad en este punto: ¿cómo debe definir el gobierno un pro-

¹ Para un análisis y síntesis bibliográfica amplia sobre la discusión de política pública, véase Parsons, 2004.

blema de política pública sin dejar de ser sensible al hecho de que dicho problema ha sido construido y percibido socialmente y puede ser interpretado de múltiples maneras? No hay una respuesta simple a lo anterior. Hay quienes preferirían ignorar esa complejidad e imponer una definición del problema personal de manera unívoca, mientras que probablemente otros apelarían a expertos para que derramaran la luz de su sabiduría para entender el problema, algunos otros invocarían a la ciencia, a la experiencia, y otros tantos incluso buscarían referencias en otras latitudes. En suma, como lo expresó Wildavsky (1993), los problemas no se “identifican” sino que en realidad se crean o construyen.

El asunto no queda resuelto; imponer una determinada visión sobre otras puede dejar una sensación de insatisfacción en diversos grupos implicados en la política pública que se propone como solución. Además, la definición del problema trae aparejados supuestos que generalmente se sostienen al momento de seleccionar las herramientas que se utilizarán para solucionarlo. La selección de los medios es otro dilema que suele ser resuelto sin una reflexión sobre los supuestos detrás de los tales medios. El asunto no es trivial, pues es lógico que si, por ejemplo, un problema es definido bajo supuestos económicos que se basan en un modelo de competencia de mercado, la solución será ajustar todos los elementos controlables del entorno para que sean congruentes con los supuestos del modelo. Si el problema de desempleo es que existen distorsiones al mercado, derivadas de controles de precios en el mismo, entonces este marco teórico establece una solución “racional”: digamos, eliminar los salarios mínimos, flexibilizar los contratos para así imprimir una dinámica de mayor competencia a dicho mercado.

Se entiende entonces que la forma en que se define un problema dibuja en gran medida la forma en que será tratado para buscarle una solución. Parecería lógico que los dilemas que enfrentamos al definir un problema se hereden al escoger cómo resolverlo, por lo que es válido reconocer que existen muchas teorías para escoger, con sus instrumentos y medios,

con lo cual nuevamente el decisor debe enfrentarse a una complicada realidad sin un mapa claro de cómo hacerlo.

El inconveniente se amplifica si reconocemos que una vez definidos los medios e instrumentos que se utilizarán para resolver un problema, deberán ser implantados por organizaciones gubernamentales que no se comportan como aparatos neutrales. Este punto requiere un tratamiento especial pues lejos de ser entidades simples, mecánicas, que funcionan como un sistema con engranajes en sincronía, las organizaciones son constructos humanos compuestos por grupos e individuos que buscan objetivos ambiguos y específicos, en estructuras móviles y heterogéneas (Arellano, 2004).

Debe entenderse que las organizaciones no son criaturas domesticables bajo una lógica de imposición, ni tampoco controlables a través de normas, reglas y manipulación de ciertas condiciones específicas. Por el contrario, las organizaciones son tan complejas que en ocasiones pueden constituir el punto neurálgico para que los gobiernos puedan avanzar en sus acciones hacia la ruta que se habían planteado. Es así que aun ignorando la complejidad asociada con la selección y definición de los problemas de política pública sobre los cuales actuar, y desconociendo la dificultad de elegir un medio para la intervención, es inevitable aceptar que todo intento del gobierno por intervenir en la realidad se instrumenta, en mayor o menor grado, a través de organizaciones, lo cual amplifica la enorme dificultad del quehacer gubernamental.

Incluso cuando se ha logrado generar algún efecto sobre el problema definido previamente, quedaría una última dificultad que puede ser derivada de manera lógica de lo señalado anteriormente. Si la mayoría de los problemas sociales, si no es que todos, son multifactoriales: ¿cómo es posible determinar con certeza en qué grado las acciones instrumentadas fueron las que contribuyeron a remediarlo?

Lo anterior nos revela otro difícil eslabón en la cadena de la intervención gubernamental. Al enfrentar una realidad tan compleja que se configura como resultado de múltiples fac-

tores, se dificulta saber si los resultados derivados de la intervención pueden ser atribuidos a la intervención realizada. Un problema de política pública puede estar resolviéndose, modificándose, incrementándose, por causas tan diversas como incontrolables por el gobierno y las organizaciones a través de las cuales instrumenta sus acciones.

Por ejemplo, la disminución de robos de automóviles en un municipio puede deberse a los efectos de los cursos de capacitación especializados brindados a sus oficiales de policía, pero también puede ser causado por el arribo de algún otro poderoso grupo delictivo a la región, que monopoliza las actividades delictivas, pero que no se dedica en específico al robo de autos (por lo que prohíbe estas actividades para poder contratar a los delincuentes de la zona para sus actividades). La dificultad de medir el impacto de las acciones implantadas complica mucho, a su vez, la retroalimentación efectiva que favorezca la realización de ajustes a las acciones gubernamentales con el objetivo de mejorarlas.

Ante el escenario descrito anteriormente pareciera que los gobiernos están contra la pared, abrumados por una creciente exigencia de soluciones a problemas que no tienen una fácil respuesta, carentes de recursos suficientes para afrontarlos, pero sobre todo sin una guía sobre cómo solucionarlos apropiadamente. Si se parte del hecho de que no existen verdades políticas y sociales absolutas, que los seres humanos pueden tener visiones distintas de la realidad, que esto en diversos contextos políticos, además, es deseable (y hasta indispensable, como cualquier democracia liberal defiende), y se acepta que es imprescindible lidiar con esta realidad altamente movable sin que exista posibilidad de entenderla plenamente, podemos iniciar la construcción de un enfoque más realista sobre el actuar del gobierno.

Lo que se propone no es negar la existencia de algún grado de regularidades en el comportamiento humano; sin embargo, es necesario comprender que la racionalidad de la que pueden disponer dichos seres humanos es limitada (Simon, 1978), pues

no pueden conocer todas las opciones posibles, ni ordenarlas y calcularlas de manera objetiva, omnipotente y abarcadora.

En lugar de eso, los seres humanos tomamos decisiones con base en la información que se tiene a la mano y de acuerdo con un cuadro valorativo propio, que ayuda a evaluar si ciertos cursos de acción son mejores o peores que otros. Dichos cuadros valorativos no son absolutos ni son compartidos de manera uniforme, inclusive en comunidades con un origen cultural común. La discrepancia es generada por diferentes valores enfrentados o en algunos casos por diferentes interpretaciones sobre un mismo valor. Por ello, se propone un enfoque que recupere la riqueza del ser humano como individuo, pero además en sus interrelaciones con “los otros”.

El enfoque propuesto deberá, antes que nada, superar los dos extremos del continuo que describe el grado en el que las organizaciones públicas pueden incidir en su realidad. Es decir, deberá rechazar que es imposible incidir en la misma realidad de forma planeada y que el contexto determina la manera en que dicha organización deberá moverse en el futuro, como también se deberá descartar una actitud voluntarista que pretenda que es posible modificar cualquier situación con la simple voluntad de querer hacerlo. Es mejor pensar en un punto entre los dos extremos donde se acepte la importancia del contexto a través de las múltiples conexiones existentes entre el mismo y la organización pública, así como también que se conceda la posibilidad de modificar la realidad en cierto grado y bajo ciertas condiciones particulares.

La propuesta que planteamos es recuperar la estrategia, como forma de pensamiento, que delinea pautas de acción generales. Esto puede ser útil para que las organizaciones públicas puedan lidiar con la realidad a la que se enfrentan. La estrategia debe ser considerada también como una forma de articular organizaciones que son complejas y dinámicas. La complejidad y el dinamismo surgen porque se movilizan recursos, se generan políticas públicas, operan reglas, normas y leyes, existen marcos de interacción y regulación, entre otros factores (Arellano, 2004).

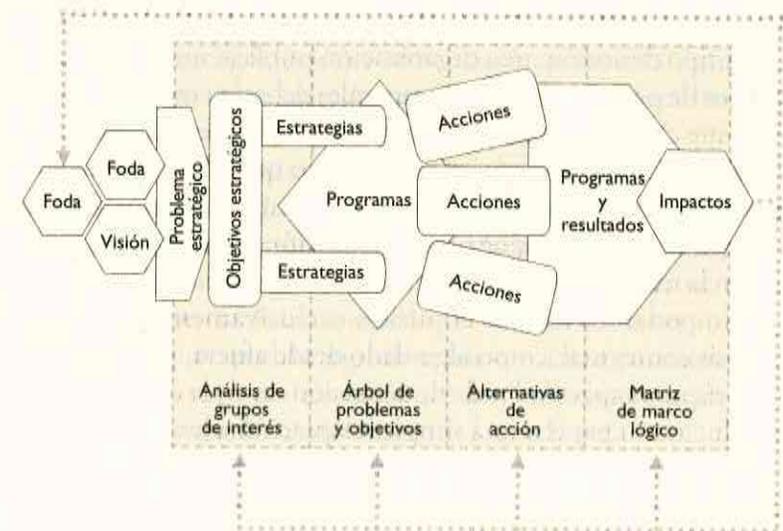
¿Cuáles son los elementos que integran la gestión estratégica?

Existen algunos elementos que se pueden considerar constitutivos del proceso estratégico, cada uno de ellos debe estar presente cuando una organización pública pretenda imprimir cierta dirección a sus acciones en un entorno de alta complejidad. No es preciso que éstos sigan una secuencia cronológica definida, por el contrario, se supone que cada uno deberá irse reconfigurando en concordancia con cambios y ajustes en el contexto en el que se desenvuelve la organización. Por tanto, es posible que se vayan configurando en la mente del estratega, así como de los demás actores organizacionales involucrados, en tiempos y ritmos distintos.

En el esquema propuesto de un SED, que se expuso en el capítulo I, se habla en general de un proceso de planeación estratégica que debe llevar a la realización de una misión, una visión y de objetivos estratégicos ligados a los anteriores. La idea es que para un SED el encadenamiento de acciones y productos a un propósito mayor es la clave para medir y evaluar el desempeño. Cómo crear una misión, una visión y dichos objetivos estratégicos para que funcionen como un todo integrado de una reflexión de cómo una organización se plantea actuar en un contexto cambiante y con actores incluso opuestos, es la clave de un proceso de gestión estratégica.

Como se puede entender hasta ahora, definir la misión, la visión y los objetivos estratégicos no puede ser simplemente un esfuerzo “de escritorio” ni tampoco de propaganda. No se puede llegar a una misión como un buen deseo, a una visión como una esperanza; mucho menos asumir que de aquí “se desprenden” objetivos estratégicos en forma automática. Desde el principio, la misión y la visión están enfrentando la imposibilidad de predecir la realidad y de controlar a “los otros” actores. Cómo se mueven estos actores, a qué “apuestan”, cómo juegan el juego político, es sustantivo para concatenar la intención (misión y visión), con la acción estratégica (objetivos).

DIAGRAMA II.1. Elementos del SED y su interrelación



Fuente: Elaboración propia.

El proceso estratégico entonces implica una secuencia de pasos concatenados y que se refuerzan recursivamente. Los elementos de este proceso que proponemos son: misión, visión, diagnóstico estratégico y objetivos estratégicos.

Si un SED requiere concatenar acciones con resultados e impactos, la estrategia le permite establecer las bases para encadenar las acciones con los sentidos más generales y ambiciosos de la acción a desarrollar (resumidos en los objetivos estratégicos) y la comprensión de la importancia de “los otros actores” como elementos sustantivos para establecer qué es lo que hay que alcanzar si se quiere tener impacto y resultados. En el diagrama II.1 se puede observar el proceso del SED como lo discutimos en el capítulo anterior y como parte de ese proceso, el papel de la reflexión estratégica. Avancemos pues en el proceso estratégico propio y necesario para el desarrollo de un SED en este sentido antes descrito.

Misión estratégica

Pareciera bastante lógico pensar que, antes de orquestar cualquier tipo de acción, una organización pública, un programa o grupos de programas gubernamentales deberían tener suficientemente claros los fines que persiguen. Para poder definir claramente la misión estratégica es necesario que nuevamente entendamos nuestra posición intermedia en un continuo que nos indique la medida en que una organización pública puede incidir en la realidad.

No podemos definir la misión exclusivamente desde un análisis contextual, como algo dado desde afuera, pues eso implicaría una capacidad nula de actuación desde la organización y reduciría su papel a una simple adaptación a las transformaciones del contexto. Tampoco podemos definir la misión desde el mundo de las intenciones de la organización, como un buen deseo. En cambio, la misión requiere ser un planteamiento realista sobre lo que los actores organizacionales pretenden ser a partir de una prudente interpretación del contexto y del papel que la organización desea cubrir en la realidad.

Más que una guía precisa sobre el futuro de la organización, la misión puede ser un elemento potenciador y organizador del pensamiento, a partir del cual los diversos actores organizacionales puedan, según sus interpretaciones de la realidad, imaginar las diversas rutas para el alcance del papel esperado, de la posición de la organización como transformadora de la realidad y el contexto específico en el cual se mueve. Es claro que la misión más que ser una camisa de fuerza que oprima el pensamiento creativo en una organización, debe ser un catalizador que lo estimule, con un pie en la realidad.

También se debe tomar en cuenta que en una organización conviven grupos distintos con diversas visiones del mundo, que se derivan de un conjunto de valores que en definitiva pueden enfrentarse. Lograr una misión exitosa debe considerar seriamente un proceso a través del cual puedan confrontarse dichos valores, para obtener un conjunto de aspiraciones

compartidas sobre el futuro de la organización. El diálogo será la herramienta básica para llegar a dichos acuerdos, así como una discusión abierta que permita construir arreglos. Además, habilidades de negociación y conciliación permitirán que al final los grupos involucrados no se sientan desplazados en aquellos aspectos en los que hayan tenido que ceder.

Tal vez muchos podrán pensar que extender la participación en la discusión sobre los fines de la organización, abre la puerta para una pérdida de control de la misma por parte del cuerpo directivo. También se podría decir que muchos grupos internos ni siquiera saben realmente cómo quieren que sea la organización. Finalmente, podría argumentarse que las organizaciones públicas están sujetas a restricciones de tiempo y un esquema de este tipo retrasaría inevitablemente las acciones.

A todo esto debemos objetar que si no se consideran los actores clave dentro la organización, una propuesta impuesta desde la cúpula directiva puede ser fácilmente sabotada de diversas formas. Puede presentarse desde una oposición abierta donde los diversos grupos internos paralicen las actividades de la organización, hasta una oposición sutil en la que los actores simulen que actúan con base en la misión, cuando en realidad siguen actuando bajo los mismos parámetros de siempre. Cuando tratamos con seres humanos el camino más corto no siempre es el más apropiado. El cuerpo directivo busca ser líder, construir las bases de legitimidad de su dirección. Plantear, discutir, negociar la misión no implica abandonar el liderazgo que se espera en cualquier organización que el cuerpo directivo ejerza.

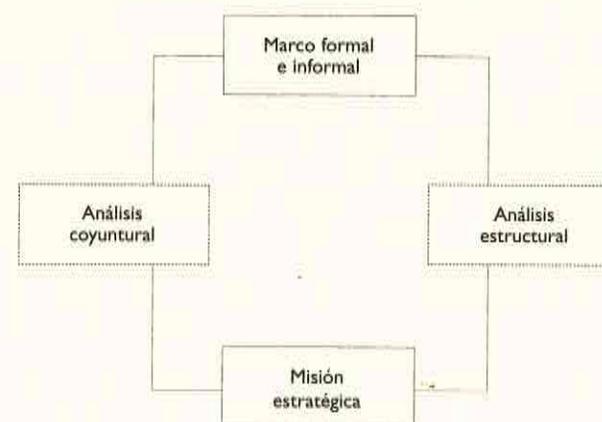
Ya se ha señalado que la elaboración de la misión estratégica implica un esfuerzo de diálogo, discusión y negociación que ayude a confrontar valores para construir vínculos orgánicos sólidos entre los actores, el reto es conducir este intercambio de ideas sin que se pierda en discusiones estériles. El proceso mental que se recomienda a quienes estén involucrados en la construcción de una misión es involucrar tanto a la estructura de la organización como sus reacciones a cambios y modificaciones en el entorno.

En primer lugar, se pueden detectar los principios que dan vida a la organización y sus acciones relevantes, identificando los principales actores que la influyen (desde adentro y desde afuera), los espacios de interrelación entre ellos, así como los sistemas en que se desenvuelven. Todos estos elementos conjugar un entramado dentro de la organización que se denominará estructural. En segundo lugar, será preciso observar cómo se han movido estas estructuras internas ante cambios en el entorno económico, político, social o tecnológico. Si bien en el primer análisis se identifican las partes internas que mueven a la organización, en el segundo se observa de qué forma la mueven y de qué manera permitirían trazar rutas de acción plausibles basadas en esa dinámica.

Sin embargo, no sería correcto estudiar estos dos puntos de manera aislada de otros factores. Hay que recordar que las organizaciones públicas no se mueven en el vacío sino entre un conjunto de normas que las delimitan. Las reglas que rigen a una organización pública pueden ser formales o informales; las primeras son explícitas y se refieren a leyes, reglamentos, normas y cualquier otro documento escrito que constriña el comportamiento colectivo e individual. Las reglas informales, por otro lado, no están necesariamente escritas y surgen de la interacción diaria entre los individuos y los grupos o coaliciones que compiten y se enfrentan por la hegemonía organizacional.

Las organizaciones públicas no pueden establecer una misión sin antes analizar lo que los diversos instrumentos jurídicos formales les han encomendado como tarea. El derecho administrativo mexicano otorga facultades expresas a los servidores públicos, por lo que actuar fuera de este marco legal puede generar graves consecuencias. Sin embargo, también las organizaciones públicas están sustentadas, como cualquier organización, por los acuerdos informales que sus individuos y grupos construyen, los valores y normas no escritas que generan la posibilidad de la cooperación organizada. Lo que se conoce como “organización informal” es una realidad en cualquier organización pública, por tanto, asumir que sólo las re-

DIAGRAMA II.2. Marco metodológico para la misión estratégica



Fuente: Arellano (2004).

glas formales y las leyes dan sentido a su acción es tremendamente limitado.

Para elaborar la misión entonces es preciso utilizar las cuatro dimensiones antes descritas. Se requiere identificar la forma estructural de la organización, así como las dinámicas internas de dichas estructuras y circunscribir las posibilidades de transformación dentro del espacio de libertad generado por las reglas formales e informales existentes. Considerando todos estos elementos podremos tener una misión realista, viable, que tiene sentido jurídicamente, incluyendo también las reglas informales, creencias y valores de la organización (véase diagrama II.2).

Bryson y Alston (1996) proponen una serie de preguntas que pueden ayudar a definir la misión estratégica de una organización pública o no lucrativa. Con la metodología planteada y el cuestionario como herramienta de introspección, será posible iniciar el camino hacia la elaboración de una misión estratégica.

1. ¿Quiénes somos?, ¿cuál es nuestro propósito?, ¿en qué actividad estamos?
2. En general, ¿cuáles son las necesidades básicas sociales y po-

CUADRO II.1. Ejemplos de misiones

Organización	Misión
Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural del Reino Unido Plan estratégico 2006-2011	Poner al cliente en primer lugar, trabajar en equipo para generar personal altamente valioso. Ser eficiente, flexible, responder a los cambios, y tratar de hacer alguna diferencia.
Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos Plan estratégico 2008-2013	Liderar un esfuerzo nacional unificado para garantizar la seguridad de Norteamérica. Prevenir y disuadir los ataques terroristas y proteger y responder a las amenazas y peligros para la nación. Asegurar las fronteras nacionales al mismo tiempo que se acoge a los inmigrantes legales, a los visitantes y se fomenta el comercio.
Sistema de Administración Tributaria en México Plan estratégico 2004-2006	Recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno.
Agencia de Salud Pública de Canadá Plan estratégico 2007-2012	Promover y proteger la salud de los canadienses mediante liderazgo, trabajo en equipo, innovación y acción en la salud pública.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos referidos.

líticas que cubrimos?, o ¿cuáles son los problemas básicos sociales o políticos que dirigimos?

3. En general, ¿qué queremos hacer para reconocer o anticipar y responder a estas necesidades o problemas?
4. ¿Cómo responderíamos a nuestros *stakeholders* claves?
5. ¿Cuál es nuestra filosofía y cuál es nuestro núcleo de valores?
6. ¿Qué nos hace distintos o únicos?
7. ¿Cuál es nuestra misión actual?
8. ¿Nuestra misión actual está actualizada?; si es así, ¿de qué forma?
9. ¿Qué cambios propondrían en la misión?

El cuadro II.1 presenta algunos ejemplos de misiones estratégicas que serán útiles para entender la mejor forma de elaborarlas. El primer ejemplo parece ser demasiado general, pues pierde de vista las implicaciones específicas del sector agrícola. No se percibe que haya existido un análisis previo del marco formal

e informal en el que se desenvuelve la organización. Se corre el riesgo de tener una misión enfocada en los medios que no se concentra en los fines de la organización.

En contraste, la segunda es una misión que retoma de manera más específica el tema de la seguridad, que es el contexto en el que opera. Se sustenta en tres pilares: integración, prevención, así como en el cuidado de las fronteras. Todo ello sin perjudicar los flujos legales de personas o bienes con otras naciones. La tercera, por su parte, se concentra de forma casi exclusiva en las atribuciones que la ley le confiere. Agrega que deberá haber un énfasis en el cumplimiento voluntario y oportuno, por lo que el enfoque estará concentrado en la generación de incentivos para pagar, más que en la persecución de quienes no lo hagan. Finalmente, la cuarta de las misiones presentadas, resume en un planteamiento breve los fines y la forma en que pretende alcanzarlos.

La misión es una expresión, un intento por resumir y operativizar los principales valores y lógicas organizacionales con base en una definición clara de la diferencia que hace la organización en la realidad. La misión, así vista, permite expresar sintéticamente el sentido que la organización puede adquirir y, con ello tal vez, incluso vincular a los diferentes grupos externos e internos en una perspectiva relativamente compartida. Para un SED, una misión clara permite operativizar los principales conceptos, valores y sentidos que luego permitirán alinear las estrategias, acciones y resultados.

Visión estratégica

La visión estratégica muestra una imagen futura de la organización, derivada del seguimiento de la misión organizacional. Esta imagen debe constituir una guía que influya anímicamente en los esfuerzos de la organización para el encuentro con su futuro deseado (Arellano, 2004). Este potencial de motivación, y no el carisma de un líder, debe ser la fuerza que una a los miembros de una organización y propicie el esfuerzo común.

El establecimiento de la visión estratégica debe ser realista y creíble, bien articulado y fácilmente entendible, apropiado, ambicioso y que responda al cambio. Debe servir como guía y ser congruente con los valores que compartan los miembros de la organización. Entendida de esta forma la visión debe significar un reto y, a la vez, una inspiración para el logro de la misión.

Una vez que se ha generado una misión estratégica, hay que visualizar cómo puede encontrarse la organización en caso de seguir la misión con éxito. Para construir una visión se recomienda seguir los siguientes pasos:

1. El primer paso puede ser la realización de una lluvia de ideas con el staff encargado del proyecto o con el área de planeación sobre el futuro de la organización, discutir hasta que se clarifiquen los valores, creencias y convicciones que rigen a la organización. Es recomendable involucrar a otros miembros de la organización o generar un mecanismo de comunicación de la actividad hacia las demás partes de la organización.
2. Se recomiendan grupos pequeños con el fin de incrementar la participación y generar creatividad.
3. Señalar con claridad el horizonte de tiempo sobre el cual se construirá la visión, digamos de cinco a 10 años.
4. Las siguientes preguntas pueden ser guías de una reflexión sustantiva de los participantes en esta reflexión, sobre la organización y su contexto:
 - ¿En qué le gustaría que su entorno mediato e inmediato sea diferente?
 - ¿Cuál es el rol que le gustaría que la organización tuviera en ese entorno?
 - ¿Cómo visualiza, define, entiende o verbaliza el “éxito” de la organización?
5. Como ayuda se puede pedir a cada grupo que elabore una metáfora de la organización, y que describa un retrato del éxito. La metáfora contribuye a explicitar los valores y las esperanzas, esto es, las razones por las que la organización existe.

6. Buscar las áreas o los puntos donde existan acuerdos, así como las ideas diferentes que resultaron del proceso. Lo anterior sería útil para encontrar los puntos de concordancia sobre los que se podría construir un acuerdo.

Otra metodología para elaborar una visión estratégica, muy parecida a la que se ha planteado, es la que publicó la Sociedad Americana de Museos, en 1995, bajo el título de “Nuevas visiones”. En ella se establecen cuatro puntos generales:

1. El diálogo para mejorar la comunicación para el aprendizaje y la adaptación al cambio.
2. La evaluación, como una manera de considerar la situación actual de la organización y su disposición y habilidad para el cambio.
3. Una visión que estimule el pensamiento sobre la dirección del cambio.
4. La planeación de la acción, que dirija al museo hacia la visión establecida.

CUADRO II.2. Comparación entre visiones

Organización	Visión
Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural del Reino Unido Plan estratégico 2006-2011	Tener comunidades rurales prósperas y sostenibles en el Reino Unido.
Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos Plan estratégico 2008-2013	Una Norteamérica segura, un público confiado, así como una sociedad y economía fuerte y resistente.
Sistema de Administración Tributaria en México Plan estratégico 2004-2006	Ser una institución eficiente, eficaz y orientada al contribuyente, con procesos integrados, formada por un equipo honesto, profesional y comprometido, al servicio de los mexicanos.
Agencia de Salud Pública de Canadá Plan estratégico 2007-2012	Que los canadienses sean personas saludables en un mundo más saludable.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos referidos.

La primera visión es un enunciado que presenta una imagen futura de la realidad, que además estimula a la acción, pero no se aprecia que exista un vínculo entre ésta y la misión correspondiente que se presentó en la sección anterior. Asimismo, no es claro lo que significa una comunidad próspera. Podría ser una visión que retomara un poco más las opiniones de las personas en estas comunidades rurales para entender a lo que aspiran en convertirse. La segunda, es una visión que tiene una liga directa con la misión planteada. Al igual que en ésta se tocan tres puntos: un país seguro, un público confiado y una economía fuerte. En síntesis es un estructurado que implica una mayor comprensión de la problemática del sector. La tercera visión describe ciertas características de la organización y del personal que se aspira conseguir pero pierde de vista los fines de la organización y la razón de ser de la misma. Por último, la cuarta visión parece perder un poco de realismo al señalar la pretensión de un tener un mundo más saludable. La Agencia de Salud Pública de Canadá tiene capacidad de incidir en la salud de los canadienses pero no necesariamente en la del resto del mundo.

En todo caso, la guía más importante es producir una visión útil que deje claro el sentido futuro de la organización, que permita a los grupos discutir y tal vez consensuar perspectivas respecto de lo que la organización busca ser y busca construir. Crear visiones por compromiso, por llenar el espacio o para cumplir burocráticamente, es una pérdida de tiempo y dinero que hay que evitar a toda costa. En cambio, una visión creada en esta forma lógica y práctica es una ayuda invaluable para debatir sobre las acciones estratégicas y de largo plazo de una organización.

Diagnóstico estratégico

El diagnóstico estratégico (DE) no es un diagnóstico de síntomas sino de problemas, de tal forma que no debe considerarse como una fotografía precisa de la realidad, que la congela y

permita analizarla en todos sus componentes para después sintetizarla en una unidad de forma completa. El diagnóstico estratégico no es ni una predicción o pronóstico, ni un listado desconectado de amenazas o debilidades.

Por tanto, el DE no pretende identificar sino construir las realidades posibles a partir de diversos criterios con el fin de comparar esas realidades con el escenario deseable imaginado en la misión. Es aquí donde surge el problema estratégico, definido como las diferencias fundamentales que existen entre la realidad actual de la organización y su relación con el contexto, y lo que se quiere alcanzar con la misión.

Además de ser útil para definir el problema estratégico e imprimir direccionalidad a las acciones, el proceso a través del cual se reflexiona sobre las realidades posibles es de suma importancia para el proceso estratégico en general. Lo anterior se debe a que es en este esfuerzo por interpretar la realidad cuando el estratega debe tratar de entender la dinámica de la realidad que está intentando modificar. Esto implica comprender la forma en que se relacionan los actores involucrados en dicha estrategia, sus motivaciones, sus relaciones con ciertos sistemas, interpretar qué variables controlables y no controlables inciden en el comportamiento de la organización y, en general, tratar de entender la dinámica real.

Para elaborar un diagnóstico estratégico es recomendable considerar dos niveles de análisis: el contextual y el interno. En el primero, se deberán identificar las amenazas y oportunidades que puede enfrentar la organización desde el contexto. En el segundo, el énfasis se colocará en las fortalezas y debilidades internas. Esta simplificación ayuda a imaginar las realidades posibles de las que deberán partir todas las acciones encaminadas al cumplimiento de la misión de la organización pública. Una de las técnicas más empleadas, en este sentido, es el diagnóstico de las fortalezas-oportunidades y debilidades-amenazas que enfrenta la organización, conocido como FODA. El FODA trata precisamente de comprender la dinámica externa e interna de la organización que genera una fortaleza, siempre respec-

to a algo: es decir respecto a la misión. No es un listado imaginado o construido en abstracto (éste es uno de los errores más clásicos en la elaboración del diagnóstico estratégico) sino más bien un análisis situacional: son fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades respecto a la misión.

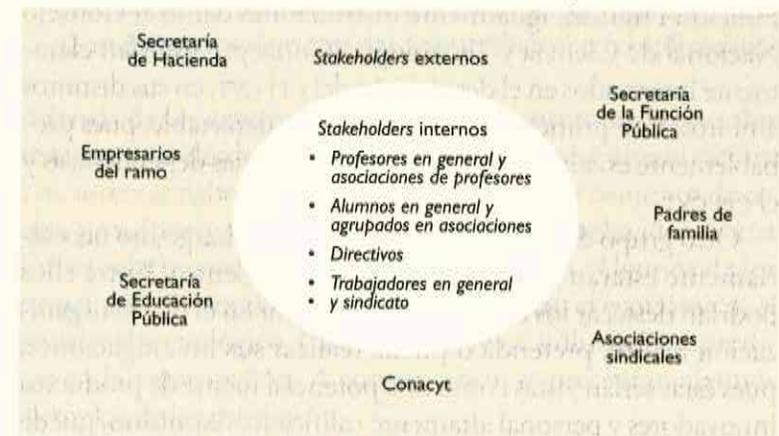
Además del FODA, existen diversas técnicas que pueden utilizarse al tomar como base la división conceptual arriba propuesta, entre ellas: análisis de los *stakeholders*; cuatro factores estratégicos; perfil de capacidad organizacional; estudio de vulnerabilidad, y evaluación de las posiciones y acciones estratégicas (EPAE). A continuación, se presenta una breve descripción de cada una de ellas.

Análisis de stakeholders

El análisis contextual tratará de encontrar variables que desde el exterior incidan en la dinámica y posición de la organización en su entorno. Para simplificar dicho análisis agruparemos estas variables en dos conjuntos. En el primero ubicaremos a los actores externos que tengan intereses específicos en la organización; a estos actores los denominaremos *stakeholders*. En el segundo se encontrarán los sistemas que interconectan diversos actores. En el caso de los *stakeholders*, podrán afectar o verse afectados por la organización. En cualquiera de los casos, serán actores dispuestos a movilizar recursos para mantener la situación actual, modificarla en cierto sentido, o incluso paralizar o disuadir a la organización de llevar a cabo ciertas estrategias. En conjunto estos actores son, al menos en parte, responsables de la configuración de las organizaciones, por lo que sería imposible pretender modificarlas sin considerarlos. Para entenderlos, se recomienda intentar dar respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Quiénes son los *stakeholders* clave?
2. ¿Cuáles son los valores, supuestos y misiones de los *stakeholders*?
3. ¿De qué forma la organización impacta a estos *stakeholders*?

DIAGRAMA II.3. Identificador de *stakeholders* para el CPI "CYT"



Fuente: Elaboración propia con base en Bryson y Alston (1996).

4. ¿Qué efectos producen y qué peso tienen las acciones de los *stakeholders* en la organización?
5. ¿Qué supuestos tienen los actuales estrategias acerca de las amenazas y oportunidades derivadas de los *stakeholders*?

Algunos ejemplos de *stakeholders* externos podrían ser: los partidos políticos, proveedores, grupos especiales de interés, otros gobiernos, organismos internacionales, entre otros.

Como herramienta para la organización de la información respecto a la identificación de los *stakeholders*, en general se recomienda la siguiente figura, que se adapta retomando nuestro ejemplo del CPI CYT, expuesto en el capítulo anterior.² No se trata, obviamente, de un ejemplo exhaustivo, sino de una ilustración básica de los distintos actores que habría que tener en cuenta en esta clase de análisis, así como de la forma en que podrían esquematizarse de manera simple.

Como muestra la figura superior, el CPI CYT de nuestro ejemplo hipotético (véase capítulo I) tendría una serie de *stakeholders* externos claramente identificables. A nivel federal

² Los *stakeholders* internos serán discutidos más adelante en el libro, con base en la misma figura.

organismos como las Secretarías de Hacienda, Educación y Función Públicas, igualmente instituciones como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), estarían claramente interesados en el desempeño del CPI CYT, en sus distintos ámbitos. Este primer grupo es fácilmente detectable, pues probablemente existiría un vínculo legal entre estas dependencias y el CPI CYT.

Otro grupo de actores interesados, sin embargo, no necesariamente estarán formalmente ligados al Centro. Entre ellos podrían destacar los empresarios del sector en el que la organización realice, pretenda o pueda realizar sus investigaciones, pues éstas serían vistas como una potencial fuente de productos innovadores y personal altamente calificado. Asimismo, puede que incluso a nivel de posgrado los padres de los alumnos estén interesados en la gestión y planes del CPI CYT, por lo que también serían considerados dentro de este mapeo. Del mismo modo, podrían existir asociaciones sindicales o académicas a las que los miembros de la institución podrían pertenecer, de tal modo que, nuevamente, se considerarían éstas como *stakeholders* externos que habrá que tomar en cuenta.

Después de haber identificado a los *stakeholders* externos y de haberlos ordenado de acuerdo con su importancia, será indispensable que podamos indagar cierta información respecto a cada uno de ellos. Para ello, será útil que podamos responder las siguientes preguntas sobre cada uno de ellos:

1. ¿Cuál es su misión estratégica y su estrategia general?
2. ¿Cuál es el producto o la acción creados por la organización, que puede afectar a cada *stakeholder*?
3. ¿Cuál es la reacción de los *stakeholders* ante los productos o acciones?
4. ¿Qué acciones realizan los *stakeholders* y cómo afectan a la organización?
5. ¿Qué efectos provocan estos *stakeholders* en la organización en los ámbitos tecnológico, económico, administrativo, social y político?

6. ¿Cuál es el contexto sustantivo donde se encuentran tanto las pretensiones del *stakeholder* como las del grupo organizacional? ¿Son éstas complementarias, contradictorias o supletorias?

Además de los actores externos, será importante observar los sistemas que desde el exterior influyen en una organización. Los sistemas deberán ser entendidos como un conjunto de reglas, principios y actores que se encuentran entrelazados de una forma relativamente racional para cierto fin. Algunos de los principales sistemas externos son el político, el económico, el social y el tecnológico. Cada sistema tiene influencias específicas en la organización. A continuación se presentan algunos ejemplos de los mismos:

1. Sistema político. Se refiere a las influencias de poder que afectan a la organización y las que ésta, a su vez, ejerce en este nivel.
2. Sistema económico. Indicadores básicos de la economía, pronósticos y tendencias como la inflación, tasas de interés, consumo, impuestos, inversión, características laborales, mercado interno, externo, entre otros.
3. Sistema social. Valores, normas, estructura familiar, actitud hacia el trabajo, creencias, religión o posición política.
4. Sistema tecnológico. Se refiere al nivel de conocimiento aplicable para resolver problemas de la vida diaria.

Es necesario que el análisis realizado desde la perspectiva de los *stakeholders* para el contexto se replique al interior de la organización, con el fin de entender las fortalezas y debilidades con las que cuenta. Al igual que en el análisis del contexto, aquí se vuelven a analizar los *stakeholders*, aunque ahora al interior de la organización, así como los sistemas internos de la misma.

Un *stakeholder* interno tiene las mismas características que los externos, aunque en esta ocasión el análisis deberá enfocarse al interior de la organización. Esto significa que será prioritario buscar constatar el ambiente psicológico organizacional y ubi-

car la estructura del poder al interior de la misma y entre sus unidades. Algunos ejemplos de *stakeholders* internos pueden ser el sindicato, líderes, las estructuras técnicas, los trabajadores operativos, los grupos basados en la estructura del organigrama, entre otros. A continuación se presenta un cuestionario que puede ser útil para identificarlos:

1. ¿Qué grupos se han formado a partir de las divisiones organizacionales?
2. ¿Cómo actúan y cuál es su fuente de poder?
3. ¿Cómo modifican o afectan las decisiones y sus procedimientos?
4. ¿Qué recursos controlan y cómo los utilizan?

Con lo anterior, y como se muestra en el diagrama II.3 para el caso del ejemplo hipotético del CPI CYT, probablemente se identificarían como *stakeholders* internos a los profesores en general, pero particularmente a la o las asociaciones académicas en las que éstos se agrupan. Lo mismo se tendría para el caso de los alumnos y los trabajadores, agrupados en asociaciones o sindicatos, respectivamente. Finalmente los propios directivos del Centro, en sus distintos niveles jerárquicos, tanto a nivel individual como colectivo deben ser considerados.

Al interior de las organizaciones también existen sistemas que deben ser estudiados para detectar las fortalezas y debilidades que poseen. Estos sistemas surgen de la interacción diaria de los individuos a través de las diversas estructuras de la organización, específicamente las áreas, divisiones o departamentos que se encargan de una tarea común. Algunos sistemas internos podrían ser el de recursos humanos, el financiero, el de mercado, el de producción, el de control, entre otros. Cada sistema se compone de una serie de elementos entrelazados que persiguen un fin específico dentro de la organización, por lo que es vital su buen funcionamiento para que represente una fortaleza y no una debilidad.

Perfil de capacidad organizacional

El perfil de capacidad organizacional, como su nombre lo indica, pretende identificar las principales capacidades con las que cuenta el organismo. Este ejercicio podría ser de gran utilidad para detectar algunas fortalezas y debilidades en la organización. Para efectuarlo se consideran cuatro rubros: administrativo, competitivo, financiero y tecnológico. La forma de utilizar el cuadro II.3, que se presenta a continuación, es encontrar las principales capacidades que la organización tiene en los cuatro rubros mencionados. Posteriormente, se debe asignar una calificación a cada una de las capacidades detectadas de entre 0 y 10, colocándole un 10 a aquellas capacidades que indudablemente se encuentran presentes en la organización. Esta herramienta será útil para tener un inventario de las capacidades de las que dispone una organización, así como de aquellas que aún debe desarrollar.

CUADRO II.3. Identificador de capacidades reales y potenciales

Ejercicio identificador de capacidades reales y potenciales

Administrativo	
Imagen corporativa	5
Responsabilidad social	6
Flexibilidad estructural	3
Habilidad para manejar la inflación	8
Agresividad con la competencia	7
Competitivo	
Calidad, exclusividad y madurez del producto	5
Concentración en el cliente	7
Costos de distribución	8
Lealtad en los clientes	9
Financiero	
Acceso a capital requerido	6
Liquidez y estabilidad financiera	3
Capacidad para competir en precios	5
Posibilidades de salir del mercado	8
Tecnológico	
Procesos manufactureros	5
Nivel tecnológico de los productos	6
Posibilidades de crear manufactura	9
Posibilidades de importar tecnología	9

Fuente: Arellano (2004).

Análisis FODA

Según este enfoque, ideado por Andrew *et al.* (1965), en el medio ambiente se generan cambios que dan lugar a amenazas y oportunidades, por lo que las fortalezas y debilidades de la organización deben ser adaptadas para hacerles frente. Una fortaleza es un recurso o capacidad dentro de la organización, que puede utilizarse para el logro de la misión. Una oportunidad es cualquier situación, existente o potencial, que favorezca el logro de la misión desde el contexto. Una debilidad es una limitación, falla o defecto, que puede llegar a evitar que la organización logre la misión. Finalmente, una amenaza es cualquier situación desfavorable, existente o potencial que dañe las posibilidades de alcanzar la misión. Como se mencionó anteriormente, el FODA sólo tiene sentido si es específico respecto a la misión. No hay debilidades o fortalezas en abstracto sino respecto a una misión y visión organizacional.

Estudio de vulnerabilidad

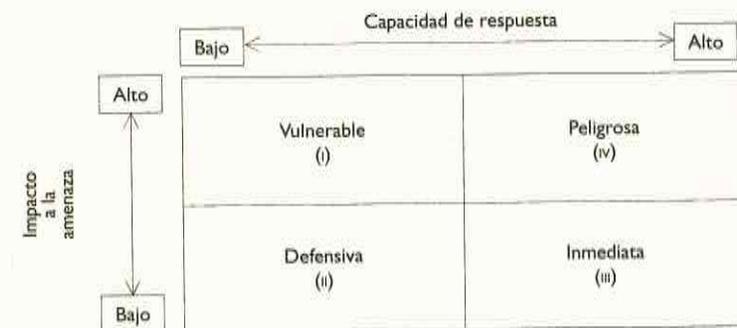
El estudio de vulnerabilidad puede considerarse como complementario al análisis FODA, pues ayuda a mantener una posición realista sobre las amenazas que enfrenta o puede enfrentar la organización. Este análisis es "un pie a tierra" para el estrategia, pues asegura que el énfasis no se va a colocar preponderantemente en las fortalezas y oportunidades. Para realizarlo, es indispensable identificar aspectos organizacionales que requieren ser apuntalados para que no se conviertan en debilidades o amenazas. Para algunos existen ciertos apuntalamientos básicos que pudieran ser utilizados como base para identificar cuáles son los relevantes para la organización:

1. Necesidades base
2. Recursos y activos
3. Posición relativa de costos
4. Base de los consumidores
5. Tecnología
6. Procedimientos y procesos

7. Identidad simbólico-corporativa
8. Barreras institucionales a la competencia
9. Valores sociales
10. Sanciones y apoyos laborales
11. Reputación con los clientes
12. Amenazas de nuevos productos complementarios

El estudio de vulnerabilidad puede ser realizado de acuerdo con la siguiente secuencia. Primero, será necesario identificar los apuntalamientos y pensarlos en términos de potenciales amenazas. En caso de que estas amenazas se cumplieran, se deberá establecer cuál es el escenario menos pesimista. Finalmente, será preciso reflexionar sobre el impacto en la organización, así como en reacciones de ésta para defenderse. Un instrumento útil que puede ayudar a reflexionar sobre las relaciones entre las amenazas y las reacciones a ellas, será la matriz que se expone a continuación.

DIAGRAMA II.4. Matriz de análisis de amenazas



Fuente: Arellano (2004).

El primer cuadrante nos muestra un escenario complicado pues se está ante una amenaza de alto impacto contra la cual se tiene una baja capacidad de respuesta. La organización es vulnerable, por lo que es urgente anticipar algún curso de acción viable. En el segundo cuadrante se tiene una amenaza que ge-

nera un alto impacto, aunque la organización cuenta con una alta capacidad de respuesta. El tercer cuadrante muestra una organización que tiene una baja capacidad de respuesta ante un problema de bajo impacto, donde las acciones serían defensivas para evitar que esta amenaza crezca o se combine con otras de manera peligrosa. Finalmente, existen aquellas amenazas de bajo impacto para las cuales se tienen cursos de acción inmediatos.

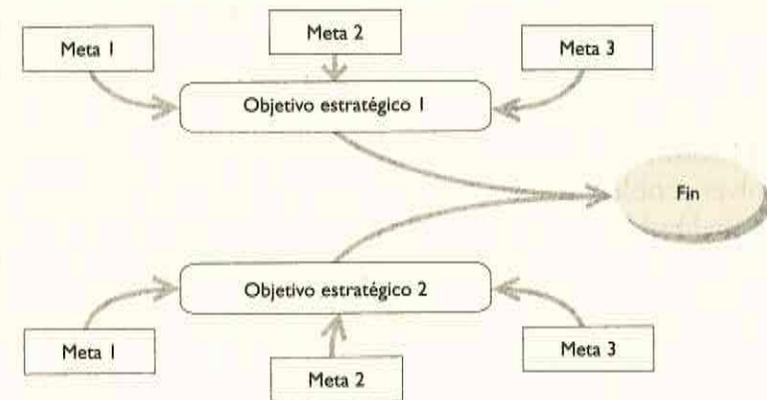
Existen múltiples instrumentos de este tipo para analizar *stakeholders*. Lo importante en todo caso es realizar un ejercicio de comprensión de estos actores internos y externos cuya cooperación, resistencia, integración, acuerdo o conflicto serán determinantes para alcanzar el sentido estratégico buscado por la organización.

Los objetivos estratégicos

Generalmente suele existir cierta confusión entre los conceptos de fines, objetivos y metas, por lo que es necesario explicar las diferencias que existen entre ellos antes de seguir avanzando. Un fin es una expresión que establece un espacio-tiempo a donde queremos llegar bajo una determinada situación. Un objetivo es el lugar, el espacio o la situación a la que se debe atinar para lograr determinado fin, que es en última instancia un valor que intenta vislumbrar el sentido último de una acción. Por último, una meta es aquello que se debe alcanzar para lograr un objetivo (Arellano, 2004).

Los objetivos son vías de actuación que tienen un alcance más concreto que la misión y, por tanto, intentan aterrizarla a líneas de acción más concretas. Sin embargo, los objetivos no son cosas que se obtienen mecánicamente como consecuencia de ciertas acciones, de manera previsible. Por el contrario, los objetivos son arenas que pueden ser atinadas, pero que están condicionadas por otros factores con los que guardan una relación estrecha. Si ponemos el ejemplo del tiro al blanco, podemos suponer que atinar al centro es una acción imposible de

DIAGRAMA II.5. Relación entre fines, objetivos y metas



Fuente: Elaboración propia.

predecir, pero que si entendemos los factores que determinan dicha acción como la dirección del viento, fuerza impresa, pulso y luz, pudiéramos incrementar las probabilidades de atinar; estos factores son las metas.

Los objetivos estratégicos entonces, pueden ser construidos a partir de los problemas identificados, como operadores generales de grandes marcos sobre los que hay que atinar para enfrentar, desde la organización, las dinámicas expuestas por los propios problemas. De alguna manera, los objetivos estratégicos son la fuente primaria de la definición de un programa gubernamental. En la práctica, muchos programas nacen por sí mismos, como surgidos de “funciones” de una organización pública. La clave sería que los programas están incrustados y encadenados en una reflexión estratégica que los vincula a una lógica mayor (misión y visión) y que los relaciona con una dinámica social y política (diagnóstico estratégico).

Parece éste un buen momento para recuperar el caso del CPI CYT. Resumamos sus elementos en forma esquemática.

Visión: Ser un CPI CYT de alto rendimiento, reconocido internacionalmente por sus investigaciones y patentes, y apreciado por su contribución crítica para la resolución de problemas sociales. Mediante la generación de un capital humano ético,

con compromiso social comprobado, pretendemos posicionarnos como una fuente legítima de conocimiento y de opinión responsable y efectiva.

Misión: Expandir la frontera de conocimiento en términos de investigación básica y aplicada en lo referente a la escala de competencia internacional. Esto con el fin de buscar resolver problemas sociales concretos del país, a través de un capital humano con altos valores éticos y comprometido socialmente. Asimismo, expandir el capital tecnológico y humano del país para incrementar la dotación tecnológica y el uso de tecnologías de punta para aumentar la eficiencia y equidad social.

Objetivo estratégico 1 (OE1) – Ideas: Expandir la frontera del conocimiento tecnológico aplicado en la resolución de problemas sociales, en un marco de aprendizaje continuo, innovación y de servicio a la comunidad.

Objetivo estratégico 2 (OE2) – Herramientas: Ampliar el acceso a la infraestructura tecnológica, instalaciones y herramientas necesarias para generar conocimiento aplicado, innovaciones y expandir el conocimiento.

Objetivo estratégico 3 (OE3) – Personas: Formar capital humano diverso, competitivo, globalmente involucrado, hábil en el manejo de tecnologías de punta y comprometido con la resolución de problemas sociales.

A estos elementos debemos añadir un diagnóstico estratégico que permita comprender mejor cómo este CPI CYT y sus decisores están pensando y proponiendo la dinámica social y política de su contexto y de su organización. Construyamos entonces dicho diagnóstico a través de un FODA.

Amenazas: Altos niveles de desigualdad social y una alta correlación entre éstos y los niveles de aprovechamiento y capacidad intelectual. Alto escepticismo de los actores productivos respecto a la utilidad “práctica” de los CPI, tecnología e innovación. Poca paciencia del gobierno en términos presupuestarios para invertir en una lógica académica de largo plazo.

Oportunidades: amplias capas de población profesional des-

aprovechadas debido a su falta de preparación o de preparación de baja calidad. Nuevas tecnologías y pedagogías de aprendizaje en el mundo globalizado.

Debilidades: Relativamente baja vinculación con los “mundos” académicos de conocimiento de punta. Relativamente baja capacidad organizacional para vincularse con sectores productivos concretos y de “acción” práctica.

Fortalezas: Una masa crítica mínima de capital humano de alta calidad y con redes y capacidades para competir en el mundo globalizado. Recursos mínimos suficientes para apoyar la educación meritocrática.

Como puede observarse, el diagnóstico estratégico es una pieza importante para comprender la relación entre los “deseos” (misión y visión) y las grandes alternativas de acción propuestas (los objetivos estratégicos). Este FODA muy básico y general, sin embargo, denota la percepción de cómo los actores construyen el contexto de la organización y lo afectan. Y cómo la dinámica interna y sus lógicas, determinan mucho de las alternativas. En efecto, una misión y una visión que se plantean avanzar en una dinámica de punta de investigación y al mismo tiempo ser pertinentes, pueden comprenderse en términos de la presión que los actores gubernamentales establecen para que los escasos recursos públicos sean utilizados en forma altamente productiva. Es sin duda un factor de riesgo, pero este CPI CYT ha decidido enfrentarlo, posicionando este doble esquema en su misión y en su visión. Lograrlo en un país de altos niveles de marginación y de bajos niveles de calidad educativa constituye otro eje, que comienza a explicar la importancia de las becas y de los esfuerzos de acción afirmativa. Y la necesidad de ser pertinentes, en un contexto de baja vinculación entre academia y sectores productivos o de “acción” se vuelve un grave problema, pues la pertinencia (que impacta en la sobrevivencia en el largo plazo del CPI CYT) está ligada a actores que no son académicos, que esperan resultados y que tienen poca paciencia para observarlos.

En el primer capítulo se desarrolló el objetivo más ligado a docencia y becas (objetivo estratégico 3). Para continuar con el

ejemplo, el análisis estratégico nos dará luz para comprender más del objetivo estratégico 1, que es un objetivo que está intentando enfrentar la amenaza de una baja vinculación de la academia (en particular del CPI CYT) con los sectores productivos o de acción.

El OE3 habla de crear conocimientos para implementarlos en la resolución de problemas específicos, dentro de una lógica de innovación y tecnología de punta. Es decir, el CPI CYT está proponiendo como organización el sentido general de toda una cadena de acciones que logre producir dos cosas vinculadas: conocimiento y herramientas de punta que sean aplicables y resuelvan problemas específicos de gente específica. Estratégicamente se puede comprender que lograr este objetivo implica “mover” a los creadores de conocimiento y “acercarlos” a los agentes sociales (empresas y otras organizaciones) que pueden aprovechar las innovaciones en forma tal que se incremente el crecimiento y el desarrollo de la economía, o de comunidades o sectores específicos.

El resultado y el efecto, fundamentales para un SED, comienzan a ser más claros con esta lógica estratégica: quienes crean conocimiento requieren incorporar no sólo variables académicas de éxito (producir artículos publicables en revistas internacionales y nacionales de punta, por ejemplo) sino productos que generen resultados en la arena productiva o social. Los operadores de los productos se aclaran un poco más: tendrán que estar ligados a dos lógicas, la académica y la productiva o de “acción social”. Los indicadores de producto, entonces, tendrán que acercarse a medir la relación de afectación que en estas dos dinámicas se pueden generar. Podrán crearse entonces indicadores relacionados con publicaciones científicas del más alto nivel, que generan innovaciones identificables y que fueron utilizadas por sectores productivos o sociales, y buscar medir si estos elementos generaron cambios en la realidad (resultados, en este caso al menos algunos de ellos relacionados con cambios en la realidad productiva y social) y modificaciones en la dinámica social (impactos).

Es esta dinámica de concatenación lógica y social la que ha hecho que la reflexión estratégica sea un referente en la creación de un SED. Sin la estrategia, un SED se convertiría en una serie de encadenamientos de causas y efectos más bien mecánicos. Gracias a la estrategia, un SED adquiere dinámica y realismo: la acción organizacional no es el resultado de una maquinaria lineal que produce cosas que tienen efectos lineales a su vez. Las organizaciones producen en una dinámica social interna (la gente y los procesos, el entendimiento que estas personas tienen de lo que hace la organización y para qué), en un contexto dinámico, con actores que apoyan o se oponen, que pueden ser cooperativos o no, y que producen resultados e impactos en una dinámica nuevamente social. Estrategia y SED parecen ser una pareja instrumental que se complementa bastante bien.

Conclusiones

La reflexión estratégica tiene una importancia sustantiva para hacer realista la preocupación sobre la acción de una organización gubernamental. Al final de cuentas, una organización gubernamental es eso: una organización que se mueve en un contexto y que está compuesta de gente comportándose, interpretando la realidad y leyendo dicha realidad para encontrar, con altos niveles de incertidumbre, cómo enfrentarla y si es posible, dirigirla. La reflexión estratégica hace indispensable que las organizaciones tomen en cuenta su “posición” en el contexto. El éxito de una acción organizacional no está en producir mecánicamente “productos o servicios”. La pregunta será siempre para qué y para quiénes. Por ello, una organización construye su posición contextual (gran sentido de la misión y la visión), misma que requiere ser legitimada y conseguida (una posición contextual difícilmente se “regala” en una batalla entre actores diversos). Un contexto organizacional dinámico de este tipo obliga a la organización a actuar de tal forma que tome en consideración justamente que el contexto es móvil y está compuesto de diferentes actores, y que al interior de sí misma hay

actores diferenciados. La acción organizacional, y en esto las organizaciones públicas no están exentas, está siempre enfrentando altos niveles de incertidumbre.

Las organizaciones públicas viven además una realidad política que es ineludible. En efecto, tienen *stakeholders*, pero no todos son identificables formalmente (los grupos de interés y cabildeo son un ejemplo). No hay organización pública que no haya sido creada formalmente, del mismo modo en que no hay organización pública que no sea afectada por los grupos de interés a los cuales afecta. Estos grupos no siempre son formales ni visibles; se esconden, interactúan, negocian y presionan. El marco normativo de la organización pública es otra diferencia fundamental, pues su misión y su visión están en principio atadas a este marco normativo, le deben su lógica y su secuencia. Los actores gubernamentales por lo general toman este marco normativo muy en serio y dicha posición es usualmente crítica.

Otra diferencia crucial es que los trabajadores y directivos de una organización gubernamental se construyen y se mueven, en gran parte, no necesariamente dentro de la organización, o no al menos dentro de la organización en forma exclusiva. Es más común que pertenezcan a redes externas a la misma, tales como sindicatos, camarillas, los grupos de las diferentes competencias profesionales, los servicios civiles, grupos políticos y partidistas, entre otros. Esto hace que una organización pública difícilmente sea vista como un todo congruente y un fin en sí misma para los actores externos e internos. Una organización gubernamental, por ende, no vive por sí misma ni para sí misma, sino que debe su existencia a otros para la obtención de sus recursos externos y su objetivo no lo puede definir completamente, sino que en parte le viene establecido normativamente. Por tanto, no tiene un alto margen de maniobra para negociarlo.

Siendo una organización que no define a sus grupos internos por razones principalmente organizacionales sino externas, es lógico que los resultados organizacionales estén en constante disputa. En realidad, no es una construcción lineal de identi-

cación de *stakeholders* simplemente, sino de comprensión de redes y de márgenes de maniobra desde una organización afectada en su dirección desde sus orígenes. Las organizaciones públicas están estructuradas formalmente, pero en realidad están afectadas por diferentes estamentos: sindicatos, servicio civil, funcionarios designados por razones técnicas y funcionarios designados por razones políticas, entre otros. Sus usuarios o clientes no sólo son ciudadanos o gente que utiliza servicios, sino legisladores, grupos organizados de poder, los medios, las instituciones judiciales, entre muchas otras.

Muchos de estos elementos que hemos descrito, son sin lugar a dudas, variables políticas. La estrategia requiere incorporar endógenamente estas variables políticas con el fin de desarrollar los elementos que hemos descrito como elementos fundamentales de la reflexión estratégica.

En cuanto a lo técnico, las diferencias entre una organización cualquiera y una organización pública se derivan mucho de los elementos políticos recién descritos. En efecto, en la reflexión estratégica se asume que existe una base sustantiva de orden administrativo profesional que es el que permite pensar a la organización como un todo hacia el futuro y en el contexto. En otras palabras, hay un impulso profesional básico: el desarrollar a la organización y sus servicios o productos como un fin en sí mismo (la supervivencia, el éxito o la ganancia, por ejemplo). Es por ello que es un asunto racional-instrumental: se trata de alinear intereses a través de pensar a la organización en un patrón de comportamiento más o menos general, pero que tenga probabilidades de éxito.

Los esquemas tradicionales de reflexión estratégica asumen por lo general que los actores están dispuestos a este diálogo racional y que guiarán sus acciones y decisiones por el bien de la organización en sí misma. Estos supuestos son los que permiten, a su vez, asumir que la gente puede comprender y aceptar ciertas visiones y misiones, así como compartir ciertos objetivos. De ahí la idea o percepción de que se pueden crear instrumentos como los SED, dado que al final de cuentas existen objetivos

en forma lógica y, por tanto, cualquier actor racional debe rendirse ante las evidencias de un diagnóstico estratégico que identifica “correctamente” la ubicación de la organización en medio del mar de *stakeholders*, tendencias, debilidades y fortalezas.

En el caso de las organizaciones públicas, estos supuestos son difíciles de sostener en la práctica, pues los actores organizacionales no tienen como referente a la organización siempre bajo un lente exclusivamente profesional. Son, como ya dijimos, actores pertenecientes a redes externas, muchas veces redes más grandes o poderosas que la misma organización: sindicatos, servicio civil, partidos políticos, entre otros. Por ello, es difícil que los actores piensen a la organización como un todo y a sus resultados como un fin: la organización es uno de los espacios donde se mueven los actores y los fines de la organización están distribuidos en diferentes redes y afectan a distintos actores en forma diferenciada.

Por lo anterior, no hay una perspectiva correcta o racional, sino que varias perspectivas pueden defender sus posiciones como correctas; sus razones no tendrán que ver solamente con una evaluación desde la organización, sino desde un marco de relaciones de redes políticas más amplias. Para hacerlo más complejo, muy probablemente estas relaciones y redes no se invocan explícitamente, pues sería incorrecto estratégicamente utilizar un lenguaje de intereses políticos en una organización que se supone, normativamente, sirve al interés general. Ésta es la parte más compleja del estudio de la gestión estratégica en una organización pública: su agenda política está subordinada, más correctamente escondida, a través del discurso técnico.

Las sociedades modernas han construido un discurso esquizofrénico que sostiene que sus organizaciones públicas son instrumentos de la sociedad, que persiguen un objetivo único a favor de lograr el bienestar general. Sin embargo, son organizaciones políticas desde su nacimiento. La solución ha sido una separación asumida desde el discurso que sostiene que las organizaciones públicas y sus actores sólo pueden acudir legítimamente al lenguaje técnico y normativo. Ningún funcio-

nario puede aceptar en público que lo político es lo que mueve a la organización en última instancia; perdería su empleo seguramente. El discurso es técnico en la forma y es la máscara que una organización pública debe mostrar, so pena de ser atacada y afectada si la cara política aparece. Entonces, la técnica no es sólo racionalidad en este tipo de organizaciones. Es también máscara, discurso, único argumento legítimo que se puede invocar.

En esta realidad, la reflexión estratégica debe ser leída de cierta forma: cuando una organización pública expresa su misión y diagnóstico, está presentando su discurso técnico, de una realidad política escondida y velada detrás ¿Cómo entonces construir un acuerdo técnico que permita definir una misión y una visión, un diagnóstico homogéneo de una organización que no es una unidad, donde sus actores pertenecen a redes externas *motu proprio*, y donde el contexto no es un “mercado” o un grupo de competidores, sino entes abstractos como normas y reglas, e instituciones como congresos y auditorías? ¿Cómo construir un SED en una organización sustantivamente política, que es obligada a defender su discurso exclusivamente bajo lenguajes técnicos y normativos?

La reflexión estratégica es útil para las organizaciones públicas. Pero para serlo requiere de modificaciones sustantivas. Asumir que las organizaciones públicas existen en el mismo contexto político y técnico que las demás organizaciones, simplemente lleva a promesas difíciles de cumplir para un instrumento de este tipo. Un plan estratégico termina siendo una justificación discursiva de un grupo dentro de la organización, una eslabonada serie de promesas, ideales y valores que formalizan un discurso pero no terminan constituyendo lo más importante que la reflexión estratégica puede generar como instrumento: una direccionalidad relativamente compartida que sea un piso del comportamiento de los actores organizacionales, en términos de una definición pensada y dialogada de los retos de ubicación, posicionamiento y riesgos futuros de la organización en sus diversos contextos.

Las principales advertencias y consejos para el uso de la estrategia en el sector público podrían resumirse de la siguiente manera:

1. Indiscutiblemente, la estrategia de una organización pública es la propuesta del grupo que controla la organización. Es su propuesta política. Discursivamente es aceptable que se quiera vender como una visión técnica general. Pero esto no puede ser asumido en realidad así por los dirigentes ni por las personas involucradas en una gestión estratégica, pues están tratando de posicionar una alternativa política, no sólo discursivamente sino en la práctica de las redes y relaciones políticas que construyen a una organización pública.
2. El marco normativo es crítico, pues expresa las bases de la acción, la guía para comprender cuáles son los grupos de interés posibles, la secuencia de los elementos de control que serán utilizados por los grupos políticos para intentar dirigir y administrar a la organización.
3. La búsqueda de los *stakeholders* es fundamental: no estamos hablando de actores influyentes en general, sino en concreto de redes de actores que juegan en una arena altamente institucionalizada y normativizada. Estas redes son sumamente dinámicas, pero deben mucho de su acción a las reglas normativas y los marcos formales en los cuales pueden interactuar. Una reflexión estratégica congruente tiene que ver con la capacidad para "leer" esta dinámica y saber influir en ella, dados los recursos de poder de que se disponen.
4. Las secuencias argumentativas que van del sentido de la organización, a su acción, sus objetivos, productos y resultados no son técnicamente puras, sino que utilizan ciertas técnicas y teorías, para defender una secuencia particular. En otras palabras, no puede asumirse que es la única alternativa de secuencias, sino que se está proponiendo una secuencia de cadenas, definidas técnicamente, con un fin político. El que exista congruencia entre dichas teorías,

argumentos y el objetivo político sería el mínimo aceptable de una buena gestión estratégica. Si además de esto, las cadenas hacen sentido y defienden técnicamente que son superiores a otras alternativas, todavía mejor.

5. Probablemente, ante la imposibilidad en una democracia contemporánea, de hacer explícitos el discurso administrativo y la lógica política imperantes, la mejor manera de hacer una labor estratégica congruente y que rinda cuentas es cuando se defienden las opciones definidas en la propia reflexión estratégica en términos de comparación con otras alternativas, mostrando ventajas y desventajas, así como las razones más explícitas que hacen que una organización escoja ciertas políticas y alternativas sobre otras.

La estrategia organizacional en el sector público es un elemento crítico de su acción en un marco de complejidad contextual y social. Pero para hacerlo, debe ser utilizada congruentemente en términos de la naturaleza política de dichas organizaciones. Es posible pensar que uno de los errores contemporáneos más grandes de la administración y la gestión pública sea el seguir escondiendo esta naturaleza, o asumirla como un dato para luego dar paso a las técnicas administrativas, como si la lógica política no existiera o fuera un mal necesario. Al contrario, hacer explícita esta naturaleza en una democracia puede ser uno de los primeros pasos verdaderos para aproximarse a una rendición de cuentas más efectiva y real.

En la medida en que dicha naturaleza política se hace explícita, no se termina con una argumentación simplista que asuma entonces que TODA la naturaleza de estas organizaciones se deba a la política. La naturaleza organizacional requiere legitimarse y, en el discurso contemporáneo, la ley y la técnica son las fuentes de la legitimidad de la acción gubernamental. De esta manera, un buen diseño técnico es un buen diseño político; están íntimamente relacionados. En vez de obligar a esconder la lógica política bajo argumentos técnicos lineales y que asumen un "*one best way*", es posible hacer explícita esta natu-

raleza y obligarla a expresarse técnicamente en términos de comparación, para que sea un camino más lógico y positivo. La política seguirá escondiéndose y haciéndose implícita en los argumentos técnicos y legales, pero éstos deberán estar arropados en una explicitación de sus supuestos, de sus cadenas causales y teorías básicas aplicadas para permitir la comparación con otras alternativas. En este ámbito, la reflexión estratégica puede ser un importante instrumento político y de rendición de cuentas, sin duda alguna.

La importancia de la estrategia para la construcción de un sistema de evaluación del desempeño es entonces más evidente, ya que permite construir las cadenas causales que van del impacto a la acción no en una forma voluntarista y de definición de buenos deseos, sino de una integración del papel de la organización en su contexto y de los problemas que enfrenta para alcanzar sus deseos (misión y visión). De manera implícita, la forma en que sean percibidos los actores, así como los sistemas en los que éstos se interrelacionan, condicionan en gran medida la manera en que se construirá un sistema de evaluación del desempeño. La desconexión entre este entramado de relaciones humanas y las herramientas construidas para medir la efectividad de una política, produce sistemas de evaluación del desempeño irrelevantes que no ayudan a retroalimentar las acciones emprendidas. En este sentido, el pensamiento estratégico nutre la evaluación del desempeño para hacerla una herramienta realmente útil en la solución de problemas públicos.

III. Enfoque de marco lógico como un componente del SED*

Introducción

Realizar una reflexión estratégica es importante, como hemos visto, pues establece los pilares de la vinculación entre deseos e intenciones y las cadenas causales para hacerlas realidad. Sin embargo, es posible argumentar que es necesario un paso más fino, un encadenamiento de estos deseos e intenciones con las acciones en forma más precisa y con datos más elaborados. Una de las herramientas que tiene mucho que aportar en este sentido es el Enfoque de marco lógico (EML). No es sin duda la única alternativa, pero en este libro hemos decidido ejemplificarla y utilizarla porque es una herramienta ampliamente difundida, tanto en el sector público mexicano, a escala federal, como en otras latitudes. Además su extensiva aplicación en diversos contextos permite asumir que sus fortalezas y debilidades están bastante claras y documentadas (Crespo, 2009), lo que representa una ventaja adicional.

Si bien la reflexión estratégica conecta a la organización y sus programas con el contexto y su dinámica, el EML permite ya acercarse a esta categoría más específica de programas o proyectos con el fin de conectarlos con una posible evaluación de des-

* Agradecemos las ideas que en una primera versión de este capítulo nos dio el Mtro. Antonio de Haro. La responsabilidad del texto y las ideas son responsabilidad única de los autores.

empeño. Como hemos explicado, partimos del símil entre el objetivo estratégico como fuente primaria para la creación de programas gubernamentales y el EML, que servirá justamente para ayudar a concretar esta reflexión estratégica con una más fina de las cadenas causales de los programas “hacia arriba” (con la misión y la visión, incluso con los objetivos de política pública más elevados) y “hacia abajo” es decir, concatenando acciones, productos y resultados.

El elemento sintético que probablemente le ha dado más fama al EML es la llamada Matriz de marco lógico (MML). La MML ilustra de forma resumida los resultados derivados del trabajo de análisis bajo la implementación del EML, cuyo principal resultado es la articulación y engranaje de causas, efectos, medios y fines (AECID, 2008). Si bien este método originalmente fue desarrollado para analizar proyectos productivos, por su sencillez y pragmatismo diferentes organismos internacionales y nacionales han promovido desde hace algunos años su uso para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos de gobierno. El EML y las herramientas que lo componen como método, sirven como mapas de rutas que permiten aproximarse a identificar la compleja relación de las causalidades en torno del problema estratégico que motiva la intervención gubernamental, así como permitir suponer cuáles serían las acciones más adecuadas para lograr una serie de objetivos. En esta misma aproximación, se procura en la construcción del método identificar los retos que enfrentarán las partes involucradas, los recursos necesarios con que harán frente a los obstáculos identificados, así como los instrumentos disponibles para verificar si se está logrando lo planeado.

Al implementar un proyecto o programa, sobre todo los de carácter público, se observa desde la etapa de planeación, pasando por la ejecución y hasta la conclusión del mismo, que surgen innumerables eventos y contingencias que distorsionan e intentan apartar del camino planeado los recursos y los esfuerzos encaminados a la ejecución del programa, llegando incluso a alterar el producto, resultado o impacto buscado.

Es importante mencionar en esta introducción al capítulo, como ya se ha planteado en otras partes del libro, que impacto, resultados y productos tienen un significado particular y un ámbito de aplicación diferente. Como consecuencia, dichos conceptos adquieren importancia significativa al momento de realizar una evaluación dentro de un SED. Partimos del entendido que la aparente sencillez teórica con que se pueden definir y vincular conceptualmente estos términos, no se refleja de igual forma cuando se llevan a la práctica. No obstante, resulta indispensable en términos metodológicos establecer el significado que adquieren para este trabajo. Hay que mencionar, en primer lugar, que no hay un acuerdo único y perfecto para definirlos y que pueden tener diferentes significados para actores en posiciones organizativas distintas. No sólo eso, la complejidad para encontrar medidas útiles es aún mayor si se tiene presente que estos conceptos suponen diferentes lógicas al interior de las organizaciones. Por ejemplo, los productos suelen considerarse la unidad de análisis para la gestión financiera y presupuestaria, los resultados pueden utilizarse para evaluar la gestión de políticas y programas, y los impactos para medir efectos intencionales sobre un espacio particular (geográfico y/o temporal) con el propósito de solucionar problemas públicos cuyo ámbito rebasa los límites organizacionales (Arellano, 2007).

Los diferentes “niveles” (productos, resultados e impactos) consisten en objetivos cuya concreción son de corto, mediano y largo plazos, y que al ser vistos desde el EML se incluyen en la matriz de marco lógico como actividades, componentes, propósitos y fines, respectivamente. La relación no es directa porque los tres primeros (productos, resultados e impactos) están enfatizando las “salidas” del sistema, mientras que los cuatro segundos, desde una visión del marco, está enfatizando las cadenas internas de acción y producción.

El enfoque de marco lógico (EML) es una herramienta analítica (Norad, 2008) que ayuda a identificar —además de los productos, resultados e impactos—, las cadenas causales liga-

das al problema estratégico, con lo que se esperaría una reflexión mucho más fina de las diversas cadenas causales y de la relación y acción que llevan a resultados específicos. La esperanza, lo hemos dicho varias veces en el libro, es acercarse a mejorar con todo esto la calidad de los proyectos o programas que el sector público diseña e implementa. En términos específicos, el EML propone un resumen analítico que se expresa en la conocida matriz de marco lógico (MML), pues detalla la interacción y vinculación de los principales elementos y factores críticos que integran el proyecto o programa. Así, la función esencial del EML es vincular la reflexión estratégica con un mecanismo simple y esquemático de intenciones y acciones que facilite la gestión de los programas en la consecución de las metas organizacionales y gubernamentales o de política pública (CEPAL, 2004; 2005; 2011).

Desde la perspectiva del EML, cada proyecto o programa es resultado de un conjunto de sucesos con reciprocidad causal entre insumos, actividades, resultados, objetivos (individuales o globales), así como fluctuaciones del proceso que se relacionan y vinculan con los factores externos y para cada factor o suceso en el proyecto o programa. Entender la reciprocidad y relación de cada elemento, clarificar la vinculación entre éstos, y evitar desvíos o perturbaciones en cada una de las etapas del proyecto (diseño, implementación, gestión y evaluación) es la marca por excelencia de un EML (CEPAL, 2004; 2005; 2011).

No está de más insistir en que originalmente el EML no fue diseñado para evaluar y dirigir la acción hacia impactos en política pública como de alguna manera pretende el SED. Sin embargo su contribución a la identificación de cadenas causales ligadas a un problema estratégico y su vinculación lógica de actividades, componentes, propósito y fin lo han convertido en un instrumento útil para clarificar el accionar de las organizaciones a través de sus programas.

En este capítulo, entonces, se revisarán los elementos que componen la metodología para construir un Marco lógico (ML) y de forma paralela se ilustrará la descripción y explicación

mediante el ejemplo *ad-hoc* del CPI CYT como lo hemos venido desarrollando hasta ahora. Reiteramos que si bien la descripción de cualquier técnica implica de alguna manera describir una “receta”, lo más relevante es ayudar al lector en el desarrollo de una visión inteligente y más realista de los instrumentos a la mano, que como todo instrumento, tiene límites y sesgos. El interés fundamental del capítulo es que con el EML se reflejen más claramente las relaciones causales del problema estratégico.

Origen y evolución del EML

La metodología del marco lógico surge como una herramienta de planeación a través de objetivos y de la forma de ligar éstos con acciones y resultados (cuadro III.1) (GTZ, 1998). Como puede observarse en la tabla siguiente, éste método se ha venido modificando y adaptando por más de tres décadas. Se ha convertido en un instrumento de amplio uso internacional, inicialmente en proyectos del sector privado y cada vez más para los del sector público.

Actualmente el EML, ya sea en su versión original de la Australian Agency for International Development (AUSAID, 2000), en la versión modificada *Zeroing in On People and Processes*¹ (ZOPP) de la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, 1998), o con la propuesta de la *W.K. Kellogg Foundation* (Fundación W.K. Kellogg, 2001), es el método más utilizado por las agencias internacionales para la cooperación y desarrollo.

En muchos sentidos, la incorporación del EML en la administración pública federal mexicana tiene que ver con el acuerdo que diversos organismos internacionales han generado en torno al uso de dicho esquema. El EML es actualmente la herramienta principal de diseño de programas públicos, pues el Consejo Nacional de Evaluación para la Política Social (Coneval) lo ha adoptado y adaptado como parte del conjunto de metodologías que habitualmente emplea.

¹ Traducción: Planificación de proyectos orientada a objetivos (GTZ, 1998).

CUADRO III.1. Síntesis de la evolución del método y herramientas empleadas por las diversas agencias internacionales

Agencia	Año	Acción relevante
United States Agency for International Development (USAID, 1973)	1969	Nacimiento de la metodología
Practical Concepts, Inc.	1979	1. Una descripción clara, explícita y medible de la lógica que sostiene al proyecto y de lo que sucedería si éste tiene éxito, 2. Asignación y justificación de las responsabilidades de los gestores del proyecto, a fin de transformar la evaluación en un proceso que identifique los puntos en los que era posible mejorar tanto su diseño como su implementación
United States Agency for International Development (USAID)	1970-1980	1. La articulación de los objetivos verificables; 2. El medio por el cual serán verificados dichos objetivos, y 3. Los supuestos básicos que deben ocurrir para que se logren los objetivos, lo anterior en cuanto a una lectura horizontal de la matriz
Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM)	1970-1980	Incorporarán el método del marco lógico en el ciclo de preparación y evaluación de sus proyectos
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)	1983	Nueva versión metodológica, llamada Zielorientierte Projekt Planung (ZOPP), que significa planeación de proyectos orientada a objetivos. Las aportaciones de este nuevo esquema se centran en el enfoque metodológico, es decir, el ZOPP principalmente focaliza el análisis hacia los participantes, problemas, objetivos y alternativas. En cuanto a la matriz, el ZOPP contempla: un "objetivo superior" (objetivo estratégico hacia el que se orienta el proyecto o programa); elimina el concepto de "medios de verificación" e introduce los indicadores de los supuestos

CUADRO III.1. Síntesis de la evolución del método y herramientas empleadas por las diversas agencias internacionales (continuación)

Agencia	Año	Acción relevante
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)	1983	Propone que la construcción de la metodología debe ser colaborativa a través de cursos o talleres
Asian Development Bank, Unión Europea (UE), Japan International Cooperation Agency (JICA), Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad), Australian Agency for International Development (AUSAID)	1983	Adoptan el método como obligatorio en la gestión de proyectos y programas
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)	1990	Realiza una revisión exhaustiva de los errores que se produjeron en la aplicación del método, dando como resultado una aplicación más flexible del modelo, en pocas palabras, adaptable a cada organización
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	1997	Impulsar fuertemente el uso del método en los países de América Latina, México entre ellos
Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)	1998	Prescriben claramente que la matriz de marco lógico es un resumen del proyecto que no debe exceder de una cuartilla, y en caso de que los proyectos contengan componentes que por sus características sean subproyectos en sí mismos
Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad)	1999	
United States Agency for International Development (USAID)	2000	

Fuente: Elaboración propia con base en GTZ (1998).

En este sentido, el 30 de marzo de 2007 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, (LGEPF de la APF, 2007 y su Acuerdo de modificación, 2007) cuyo propósito es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la Matriz de indicadores (MI) o (MIR) Matriz de indicadores de resultados y los sistemas de monitoreo, así como los objetivos estratégicos de las entidades de la Administración Pública Federal (APF). Con estos lineamientos, se ha vuelto obligatorio para todas las dependencias federales el uso del EML, como instrumento de análisis para elaborar el diseño y la evaluación de los programas federales, como parte del SED.

Dado que el objetivo de este capítulo es describir la contribución del enfoque de marco lógico al SED, en el siguiente apartado veremos ampliamente la aplicación de la metodología propuesta por la ONU-ILPES-CEPAL.

Es muy importante resaltar que el hecho de centrar la atención en la descripción de la metodología, ILPES-CEPAL (CEPAL, 2004; 2005; 2011) es sólo por utilizar un marco concreto, una guía básica para la discusión del EML. Evidentemente, existen otras formas, procesos y visiones de un EML, tan congruentes o útiles como éste que seguimos.

El EML como herramienta metodológica en el marco del SED

En los capítulos previos, se ha discutido la relevancia de que un SED sea capaz de identificar cadenas causales de la acción gubernamental con miras al logro de objetivos específicos y mensurables. Un instrumento para definir dichas cadenas en forma lógica y concatenada es justamente el EML.

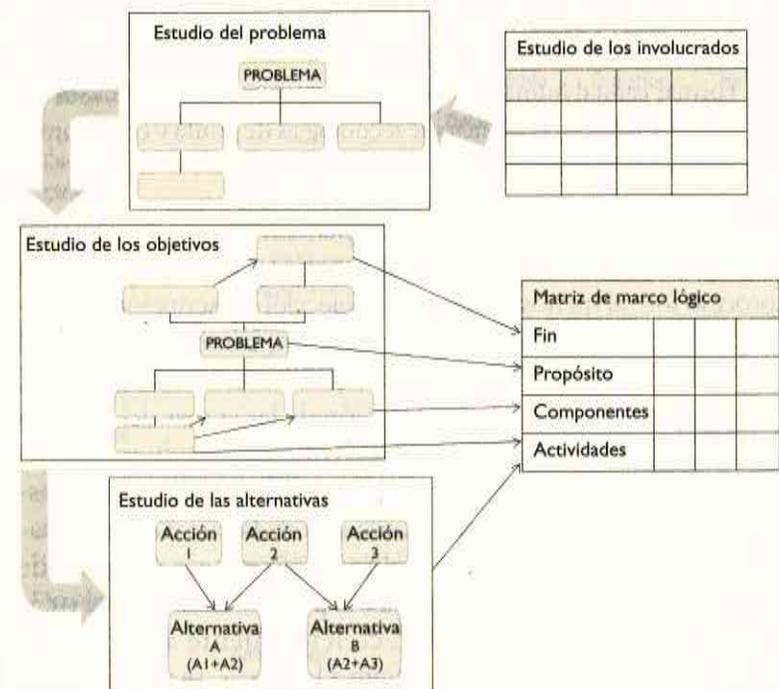
El EML y las herramientas que lo componen como método, sirven como mapas de ruta que favorecen la descripción de la compleja relación de causalidades en torno al problema estratégico que motiva la intervención gubernamental, y así permi-

ten especificar cuáles serían las acciones más adecuadas para lograr una serie de objetivos. Analicemos sus particularidades entonces.

Componentes y herramientas del EML

En el desarrollo del análisis y elaboración de la reflexión estratégica y los objetivos que se derivan de ella, la integración de las diversas alternativas y vías de acción en una lógica integral se convierte en un paso muy importante para que un SED tenga sentido. El EML busca construir esta secuencia y concatenación

DIAGRAMA III.1. Ciclo de análisis del Enfoque de marco lógico



Fuente: Elaboración propia con base en BID (1997). Nota: Es importante mencionar que la mayoría de los modelos se apegan a este esquema, sin embargo, se identificaron algunos otros casos que incorporan diversos elementos, como el estudio del impacto ambiental, riesgos, hipótesis. La inclusión de tales elementos estará en función del proyecto, sus particularidades y la experiencia que se vaya adquiriendo al elaborar dichos modelos.

a través de un instrumento sintético y esquemático: la matriz de marco lógico (cuadro III.8).

El método no sólo se refiere a ofrecer un camino para obtener información o una matriz (punto final del método), en realidad se debe partir de conformar un equipo, de preferencia multidisciplinario (GTZ, 1998), capaz de tener conocimientos y autoridad para desarrollar el análisis y ofrecer una solución al problema desde diferentes dimensiones y aristas, pues el reto no sólo es realizar el análisis, sino una ruta de acción para resolver un problema estratégico.

Etapa I. Estudio de los involucrados

Continuando con el ejemplo del CPI CYT, concretamente en el OE3:

Formar capital humano diverso, competitivo, globalmente involucrado, hábil en el manejo de tecnologías de punta y comprometido con la resolución de problemas sociales,

para lograr este objetivo el CPI CYT opera un proceso similar al de cualquier otra entidad educativa superior. Las etapas de dicho proceso son, al menos: promoción, selección, inscripción o reinscripción, desarrollo educativo y titulación, como se ilustra en el cuadro III.2 que aparece más abajo. Lo más destacable del diagrama mostrado es la intersección de las etapas del proceso con las diferentes áreas responsables o dueñas del subproceso correspondiente. Es también importante aclarar aquí que las responsabilidades enunciadas en cada una de las áreas de este cuadro no son las únicas que se realizan, sólo se hace mención de aquellas tareas que están vinculadas al proceso analizado, el OE3.

Siguiendo con el ejemplo, concretamente al indicador OE3-iii del capítulo I, que se refiere a las becas, se puede considerar que muy probablemente el “dueño” de esta etapa es el área de financiamiento educativo, sin embargo, también hay otros actores, por ejemplo: el comité de becas, el área de finanzas que otorga el dinero, el área de recursos humanos que abre una

cuenta en el banco, los coordinadores de programas para que la beca se mantenga con los promedios de calificación y selección de los candidatos más aptos, el área jurídica. La lista podría continuar, todos estos actores están en escena, sin embargo la pregunta a resolver es: ¿quién debe participar en el desarrollo del EML? Desde luego esta cuestión no se responde fácilmente, por ello es necesario hacer un alto en el análisis global y hacer un razonamiento más focalizado hacia el rol de los actores.

Cada actor o dueño de una parte del proceso participa y es responsable del tramo que le corresponde, sin embargo hay actores cuya participación es más sustantiva y necesaria en cier-

CUADRO III.2. Síntesis de funciones de las áreas del CPI CYT respecto al proceso de gestión educativa del OE3

Área \ Etapa	Promoción	Selección	Inscripción Reinscripción	Duración del programa	Titulación
Dirección general	Revisión de resultados, establecimiento de estrategias, políticas y objetivos institucionales				
Coordinación del programa académico	Criterios para difusión, estrategias de promoción; determina cuáles son los alumnos que ingresarán y su permanencia; establece el programa académico				
División académica	Principalmente es actividad docente, tutorías, asesorías/tesis				
Biblioteca y sistemas de información	Apoyo bibliográfico y mantenimiento del acervo de la institución				
Oficina de programas académicos	Reclutamiento y selección de aspirantes a los programas; promueve todos los programas institucionales; inicia con el trámite administrativo de inscripción de alumnos				
Administración escolar	Incorpora alumnos aceptados; integra grupos y horarios; control de expedientes; control de asistencia a clase de alumnos y profesores				
Asuntos académicos internacionales	Presentación de convenios de intercambio; incorpora profesores extranjeros a los programas; procura el intercambio internacional de alumnos				
Comité de becas	Decide quién tiene derecho y a quién se le suspende en caso necesario				
Recursos financieros	Informa del número de becas disponibles; asigna becas y créditos da seguimiento y control de las becas, ingresos y créditos				

Fuente: Elaboración propia con base en Zamudio (2010).

CUADRO III.3. Ejemplo de análisis de actores y grupos de interés

Actores	Participación			
	Beneficiario directo o indirecto	A favor	Neutral	Opositor
Director	Directo	Sí		
Profesores	Directo			Sí
Titular de programa (licenciatura o posgrado)	Directo	Algunos		Algunos
Sociedad de alumnos	Indirecto	Sí		
Alumnos	Directo	Sí		
Empleadores	Indirecto		Sí	
D. Asuntos Escolares	Directo	Sí		Interior del área
Responsables de la promoción y admisiones	Directo	Sí		Interior del área
Titulación	Directo	Sí		
Coord. General de Docencia	Indirecto	Sí		
Dirección de Recursos Humanos	Indirecto			Sí

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2004; 2005; 2011).

tos momentos, de otra manera el proceso no se concluiría satisfactoriamente.

Recuperar el análisis antes realizado de los *stakeholders* puede ser importante en este momento. En el cuadro III.3 se puede apreciar un ejercicio específico al ejercicio seguido acá de los CPI CYT.

El resultado de este análisis debe ser el “equipo ampliado” el cual define y puede involucrar a ciertos *stakeholders*. La responsabilidad de estos *stakeholders*, además del análisis y construcción del EML, posteriormente será el apoyo y colaboración en la implementación de las acciones de cambio.

Es claro que estos actores tienen diversos intereses y no se benefician ni aportan de la misma manera en el proyecto. Es posible también identificar actores que —bajo intereses divergentes— busquen obstaculizar el trabajo en su conjunto. Los intereses de los actores, sin embargo, no son siempre visibles y

sus intenciones tampoco son transparentes, por tanto, todo estudio de los actores seguirá siendo aproximado a la realidad y nunca concluyente, por lo que es importante mantener en constante observación el comportamiento de los actores y el modo en que éstos interactúan con la organización.

Una vez que el “equipo líder” ha identificado a los actores principales y su papel (al menos en lo general) se procede a conformar el “equipo ampliado” para las siguientes fases del análisis con los *stakeholders* involucrados. De este equipo podría surgir el grupo que implementará los cambios que se requieran en la organización para llevar a cabo el plan de acción estratégica.

No debemos olvidar que la conformación de equipos e identificación de *stakeholders* es sólo el primer paso, pues hay un problema estratégico que atender, y es éste el punto nodal del análisis.

Etapa 2. Análisis de hechos mediante el árbol de problemas (causas y efectos)

El problema estratégico es el punto de partida lógico: las acciones se desarrollan no por sí mismas sino debido a la existencia de un problema que se quiere atacar. Y este problema es afectado por una serie de elementos sobre los cuales se puede intervenir (al menos ésa es la esperanza).

Esta definición del problema puede sonar muy trivial, pero en la práctica no lo es. Los problemas públicos suelen ser muy intrincados, llenos de causas y efectos concatenados, lo que hace que existan casi siempre posiciones encontradas entre diversos actores respecto a lo que es un problema, su causa y, por supuesto, la forma en que puede ser atacado.

Se podría argumentar que la definición de un problema es un asunto básicamente técnico y de información. Sin lugar a dudas que las técnicas ayudan a identificar las cadenas causales y las relaciones entre las variables. Sin embargo, las técnicas son también “lentes analíticos”, es decir, se dirigen a observar ciertas cosas y a olvidar o reducir la importancia de otras. Depende

de la técnica ciertas causalidades serán reveladas y otras relegadas. Y no siempre se tiene información completa para asegurar que una técnica observa y define mejor un problema que otro. En la práctica, son los propios actores dirigentes de un EML los que buscan consensuar respecto a qué técnica y qué variables enfatizar.

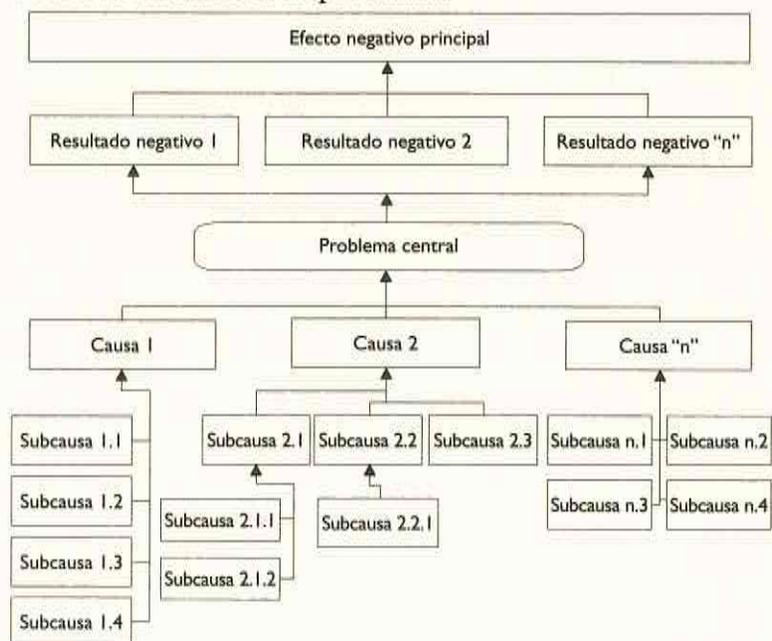
Una técnica muy socorrida de los EML para la identificación del problema y de las lógicas causales (CEPAL, 2004; 2005; 2011), es el denominado árbol de problemas (visto en realidad como un árbol invertido en el diagrama III.2). Como su nombre lo indica, se trata de una analogía en la que el problema es visto como partiendo de una raíz que se despliega en un tronco y varias ramas, relacionadas de diversas maneras y con diversos énfasis.

Puede entenderse que la construcción de un árbol de problemas implique una discusión amplia y diversa entre el equipo que lo construya. Es en realidad una guía para clarificar conceptos, explicitar teorías y supuestos, y comenzar a localizar argumentos de viabilidad de las alternativas expuestas. De cierta manera, esto supone que es un trabajo colectivo, de discusión, que de manera preferente debería ser realizado con datos que sustentaran ideas y cadenas causales.² En continuidad con el ejemplo del capítulo I, emplearemos nuevamente el ya mencionado OE3: Formar capital humano diverso, competitivo, globalmente involucrado, hábil en el manejo de tecnologías de punta y comprometido con la resolución de problemas sociales.

Cómo se analizó en el cuadro III.2, que muestra el proceso desde la etapa de promoción, hasta la de titulación, existen mu-

² Es altamente recomendable que se utilicen recursos pedagógicos y tecnológicos para la reunión. Por ejemplo se puede emplear una computadora conectada a un videoproector para que todos los asistentes observen el proceso de construcción del EML y puedan opinar, aclarar y consensuar los resultados. En caso de no contar con esta tecnología, un pizarrón es suficiente, y para no borrar constantemente lo que se escriba, se pueden usar pequeños fragmentos de papel con adhesivo, pues es muy probable que se reubiquen las anotaciones e ideas constantemente durante la jornada de análisis; al final se recomienda pasar en limpio los apuntes o tomarle una foto digital para no perder el trabajo realizado.

DIAGRAMA III.2. Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2004; 2005; 2011).

chas circunstancias por las cuales el alumno podría dejar inconcluso el proceso de formación en cualquier etapa. Por tanto, el objetivo de formar capital humano no se cumpliría. Este punto sirve entonces para que el equipo que analiza y discute el desarrollo del árbol se pregunte por el efecto negativo: ¿por qué el capital humano formado actualmente carece de las competencias necesarias para resolver problemas sociales de forma competitiva, globalizada y con habilidades en el manejo de tecnologías de punta? Como puede observarse, esta redacción del efecto negativo es replantear el OE3 antes descrito, de tal manera en que el punto de partida es: que no se está alcanzando el objetivo. Este punto de partida negativo se coloca en la parte superior del árbol, con el fin de ir “bajando” en la reflexión de las diferentes causalidades que pueden llevar a este escenario (el menos deseable).

DIAGRAMA III.3. Primera parte de la construcción del árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2004; 2005; 2011).

Si observamos el diagrama III.3, en la parte superior vemos el impacto que están ocasionando las diferentes causas que se identificarán, siendo las primeras respuestas al *porqué* inicial durante la construcción del árbol. Por otro lado, en el diagrama claramente se observa cómo los cuadros inferiores se conectan directamente con el efecto, a la luz de haber posicionado primero que nada el problema central. En el ejemplo que estamos llevando, el grupo que realiza el análisis responde con estas tres ideas que afectan negativamente a la formación del capital humano.

El análisis está incompleto aún, pues faltan elementos de la cadena causal, por ende se recurre nuevamente a la pregunta básica ¿por qué?, es decir, concretamente la pregunta podría ser: ¿por qué el alumno cuenta con bajos estándares de desempeño en general, poca sensibilidad y compromiso social y una visión limitada de opciones de resultados? (redacción que nuevamente deviene de llevar el peor escenario respecto de los objetivos construidos). Esta segunda pregunta lleva de manera lógica a identificar el problema central, que para este ejemplo el problema podría ser *el bajo perfil académico de los alumnos que*

les evita de partida aprovechar al máximo los conocimientos y habilidades que se les entregan y que deberían llevarlos a un desempeño de alto nivel.

Se tiene entonces la primera parte del ejercicio, pero es preciso subrayar, que llegar a este esquema es complicado, dados los diferentes intereses y perspectivas de los *stakeholders*. Llegar a esta conclusión puede requerir varias discusiones y una búsqueda seria y detallada de datos, informaciones, teorías, paradigmas, que sustentan las cadenas causales y las relaciones defendidas por diferentes actores o decisores. Los roles de las personas involucradas sin duda que son una fuente primaria de discrepancia, pues sus posiciones en la organización y sus marcos de referencia son distintos: es fácil imaginar las diferentes perspectivas que tendrán profesores, coordinadores de los programas, incluso autoridades para tratar el tema de que los alumnos, al final de cuentas, no están obteniendo la formación necesaria para cumplir con los objetivos organizacionales.

Ahora bien, para robustecer este primer descubrimiento de las cadenas causales que pueden llevar a resultados no deseados, pareciera lógico continuar con el ejercicio en una secuencia similar. El caso es que en la práctica pueden surgir muchas relaciones causales no lineales, algunas con más soporte de información que otras. Incluso se puede dar el caso de que la causalidad “triumfante” en un momento, sea desechada en otro ante el surgimiento de nuevas informaciones o cambios de perspectiva. Como todo instrumento prescriptivo, los cánones del marco lógico señalan que al final de cuentas es indispensable llegar a una serie de relaciones lógicamente ordenadas, según su grado de vinculación entre las respectivas subcausas, causas, problema, efectos e impacto o resultado, tal y como se verá en el diagrama III.2. Queda claro que la técnica no establece necesariamente cómo resolver las discrepancias de opinión, rol o jerarquía, pero vale la pena anotar la importancia de estas variables para comprender en realidad la secuencia y lógica del ejercicio (es decir, puede ser muy técnico, pero no dejará de ser político también, en muchos sentidos).

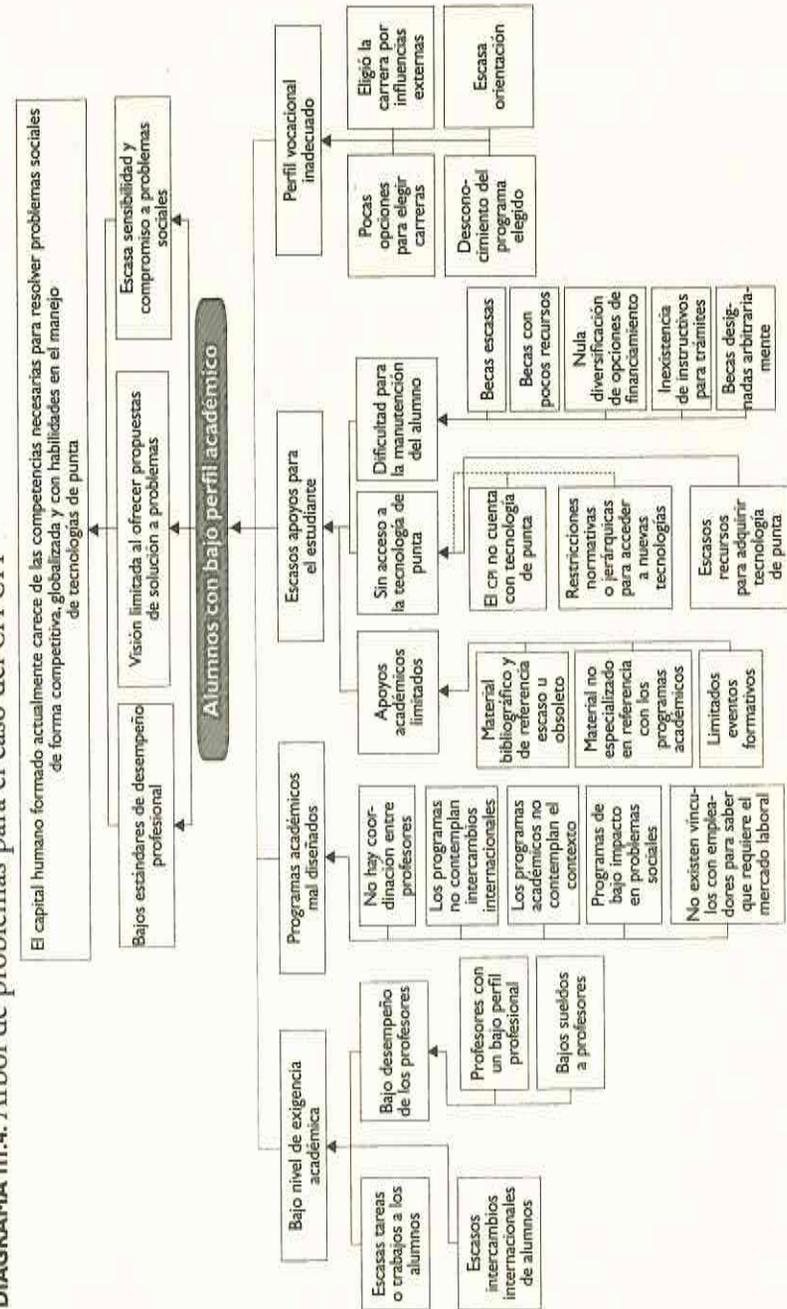
En el diagrama III.4 se ilustra una aproximación a un árbol de problemas desarrollado hipotéticamente, que sería el resultado del análisis ya concluido en esta etapa, identificación del problema y de la relación causa-efecto.

Preferentemente, el árbol de problemas se lee de abajo hacia arriba, pues como se recordará la construcción fue a la inversa, es decir, con la guía de la pregunta *¿por qué?*, de tal manera que el recuadro superior del esquema del árbol de problemas permita expresar la relación causa-efecto alineada y vinculada.

De ser realizado el ejercicio con cierta lógica y con información que sustente en la medida de lo posible los juicios y causalidades, el beneficio de reflexión es muy claro: se muestran las causas de operación vinculadas a los procesos institucionales que tal vez generen un desempeño inadecuado (en nuestro caso, hay bajos estándares de desempeño académico, deficiente programación de los programas académicos institucionales; recursos mal dirigidos, principalmente sin beneficio a los mejores alumnos. En consecuencia, hay un impacto negativo en la opinión de los grupos de interés (véase el cuadro III.3), mismo que se corrobora en el diagrama III.3. Primera parte de la construcción del árbol de problemas, donde se identificaron las cadenas causales de la problemática actual del CPI CYT.

Cada causa principal identificada en el árbol de problemas se encuentra sustentada en subcausas que las originan, por lo que el ejercicio podría extenderse *ad infinitum*: es posible continuar con más subcausas debajo de las subcausas. El método de marco lógico, como puede observarse, es al final de cuentas simplificador: se espera un juicio de buen sentido común para no continuar la secuencia de *todas* las causalidades y de todas las relaciones (algo, en sentido lógico pragmático, imposible). Cuando nos referimos a un buen sentido común lo estamos diciendo un poco irónicamente sin duda: al final de cuentas muy probablemente quedarán las causalidades y relaciones que los grupos o personas que han dominado la discusión definan (GTZ, 1998).

DIAGRAMA III.4. Árbol de problemas para el caso del CPI CYT



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2004; 2005; 2011).

Etapa 3. Análisis de propósitos mediante el árbol de objetivos

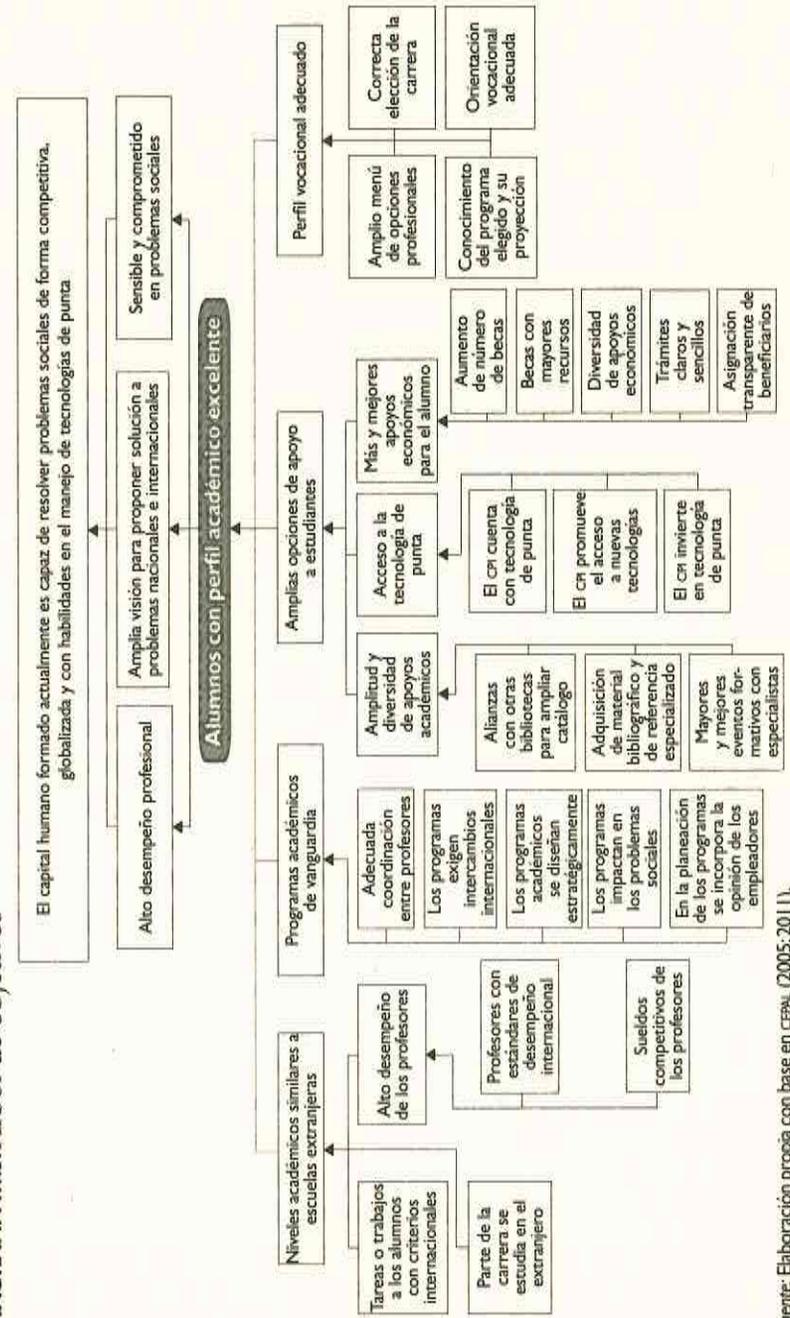
El árbol de objetivos tiene como propósito la identificación del fin que se procura alcanzar y su estrecho vínculo con los medios alineados. Como se muestra en el diagrama III.5 el problema central ahora es el objetivo del proyecto. La idea es redactar “en positivo” el problema, pasando de “Alumnos con bajo perfil académico” a un nuevo sentido: “Alumnos con perfil académico excelente” es decir plantear lo que se espera de los alumnos para que alcancen mejor desempeño académico. La idea es arribar a una definición de los medios necesarios para lograr el fin.

Entonces, así como se transformó la redacción del Problema al Objetivo, ahora las causas del problema quedan reconstruidas en el diagrama III.5 de la siguiente forma: estándares académicos internacionales, programas académicos de vanguardia, amplias opciones de apoyo a los alumnos, así como un mejor perfil vocacional de los alumnos, convirtiéndose en algunos de los medios con los que se procura lograr el fin.

Es importante recalcar que, como se mantiene la misma relación o alineación causa-efecto, al hacer el diagrama de árbol de objetivos la alineación de medios a fines se mantiene y se identifica con claridad la relación estrecha que se esperaría exista en la construcción que va de medios a fines.

Como puede observarse, el ejercicio no puede escapar de una reflexión sustantiva: la viabilidad de los medios presentados. Viabilidad en muchos sentidos: ¿se tienen los recursos? ¿Se tiene la experiencia, la capacidad del recurso humano, los apoyos políticos? Aquí hay dos opciones: que este ejercicio haya sido meramente un mecanismo de aprendizaje y discusión, o que sea la base para una reflexión estratégica renovada. Ambas opciones son lógicas y funcionales, dependiendo de la perspectiva con la que se ha entrado a la construcción de un SED. En todo caso, una ventaja del EML es que presentará a los decisores varias posibilidades de aprendizaje: por ejemplo, que es necesario regresar a la reflexión estratégica pues una vez “bajado” el análisis a una cadena de acciones más concretas, se puede llegar

DIAGRAMA III.5. Árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2005; 2011).

a la conclusión de que algunas de las esperanzas o supuestos estratégicos requieran ser reconsiderados. O que es necesario mejorar los datos y las bases de información, para “afinar” las cadenas. El peligro siempre estará en que el EML puede básicamente ser un ejercicio “teórico” o abstracto, desarrollado para salir del paso y cumplir normativamente con un requisito impuesto. Hacerlo “en serio” implica siempre el supuesto de que hay intención y motivación para realmente identificar problemas y asumir que resolverlos puede obligar a la realización de cambios organizacionales.

Es por ello que el siguiente paso del EML es muy importante: se han manifestado e identificado con cierta lógica particular las causas-efectos y los medios-fines en la organización respecto a un destino en la institución o proyecto. Ahora es importante bajar a una reflexión más fina sobre limitaciones de tiempo y recursos.

Etapa 4. Opciones de cambio: selección de alternativas

Como se ha podido observar, el EML es una herramienta que idealmente sirve a dos propósitos. El primero y más importante es que los participantes reflexionen, discutan, encuentren información, definan teorías y expliciten supuestos y axiomas en una forma secuencial y a la vez recursiva (es decir, regresando constantemente a revisar etapas anteriores para modificarlas y adaptarlas). Pero también es útil para un segundo propósito: como una guía para la elaboración de un documento que termine informando y justificando la decisión de los programas establecidos (propuestos) por una organización. En la práctica, la relación entre ambas cuestiones requeriría ser cuidada, pues es muy fácil que la segunda lógica termine siendo más importante que la primera.

Al arribar a esta etapa del EML, será necesario sin duda no caer en un juego de justificaciones generales. Conforme se avanza en el desarrollo del método, los actores y decisores se ven necesitados de incluir cuestiones cada vez más palpables como recursos y tiempos, lo que debería ser una información muy

útil incluso para regresar a etapas anteriores en el momento en que quede claro que la viabilidad de alternativas establecidas es limitada o reducida.

Partiendo de esta advertencia, justamente el EML pasa ahora a una etapa de concatenación de alternativas y recursos en forma más específica. En el cuadro III.4 se continúa con el desarrollo del ejemplo del CPI CYT, buscando mantener vinculadas y encaminadas las acciones a los medios.

Retomando el ejemplo con el OE3 su medición: *diverso, competitivo, globalizado, hábil y comprometido*. Entonces se reconoce que estos elementos requerirían ser operativizados (esto es, interpretados y llevados a la práctica), para luego poder ser medidos a través de indicadores (véase capítulo IV). Aquí comienza a ser muy evidente que en la medida en que los objetivos hayan sido diseñados en forma consciente y efectiva —no como propuestas retóricas—, será posible ir conectando acciones viables y con mayor sentido. Se puede apreciar ya la dificultad y el reto que implica mantener congruencia en términos de las cadenas causales.

Retomando los problemas establecidos en el árbol se pueden derivar los elementos constitutivos de las acciones necesarias para evitar caer en el escenario problemático:

1. Alcanzar niveles académicos similares a escuelas extranjeras.
2. Crear programas académicos de vanguardia.
3. Ampliar opciones de apoyo a estudiantes.
4. Alienar los objetivos institucionales y de las diferentes áreas.

La operativización de estos objetivos se da en el contexto del cuadro siguiente:

Bajo este ejemplo, La “excelencia” —establecida como objetivo en la estrategia OE3— tiene que ver con diversas dimensiones, como estancias internacionales, compromiso de egresados y profesores; diversidad de apoyos, que operativamente se refiere a que las becas permitan a gente de diversos recursos y realidades tener acceso a la educación. El EML permite vislumbrar de ma-

CUADRO III.4. Medios y acciones para postulación de alternativa

Medios	Acciones
<i>1. Estándares académicos internacionales</i>	
1.1. Tareas o trabajos a los alumnos con criterios internacionales	<ul style="list-style-type: none"> Nivel de exigencia para los alumnos similar a los que exigen las mejores universidades del mundo en su área de especialidad
1.2. Parte de la carrera se estudia en el extranjero	<ul style="list-style-type: none"> Generar convenios con universidades extranjeras para intercambiar alumnos en programas académicos similares
1.3. Alto desempeño de los profesores	<ul style="list-style-type: none"> El perfil de los profesores es de alto nivel académico Paquete de sueldos y prestaciones competitivos respecto del mercado Profesores comprometidos y con <i>expertise</i> en la problemática social
<i>2. Programas académicos de vanguardia</i>	
2.1. Adecuada coordinación entre profesores	<ul style="list-style-type: none"> Sesiones de diseño y ajuste de programas académicos entre los profesores del CPI CYT
2.2. Los programas exigen intercambios académicos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> El programa académico incluye un periodo de formación fuera del país Incrementar la oferta de opciones para que los alumnos puedan estudiar en otro país Incrementar el número de sesiones en línea con catedráticos internacionales
2.3. Los programas académicos se diseñan estratégicamente	<ul style="list-style-type: none"> Programas acordes a la necesidades de la sociedad
2.4. Los programas impactan en los problemas sociales	<ul style="list-style-type: none"> Vinculación estrecha entre los alumnos en formación y la problemática social Formación en campo
2.5. En la planeación de los programas se incorpora la opinión de los empleadores	<ul style="list-style-type: none"> Incorporar la opinión de los empleadores en el diseño curricular del programa académico Involucramiento de los profesores en las necesidades laborales futuras
<i>3. Amplias opciones de apoyo a estudiantes</i>	
3.1. Amplitud y diversidad de apoyos académicos	<ul style="list-style-type: none"> Intercambio interbibliotecario para ampliar el catálogo Comprar material bibliográfico y de referencia especializado Ampliar la oferta de diplomados, conferencias, mesas de debate con especialistas de talla internacional Conseguir convenios para consulta de bibliografía en línea

CUADRO III.4. Medios y acciones para postulación de alternativa (continuación)

Medios	Acciones
3.2. Acceso a tecnología de punta	<ul style="list-style-type: none"> Comprar tecnología de punta Generar convenios de intercambio de conocimientos con los desarrolladores nacionales o internacionales en tecnología de punta Mejorar las ITC actuales
3.3. Más y mejores apoyos económicos para alumnos	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la cantidad de becas disponibles para los alumnos Lograr que los fondos para becas aumenten en cantidad de recursos de apoyo Diversificar los tipos de fondos y apoyos para alumnos Simplificar los trámites para solicitar becas Transparentar la asignación de becas
<i>4. Perfil vocacional adecuado</i>	
4.1. Amplio menú de operaciones profesionales	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar la oferta de programas académicos Identificar y mantener actualizado el perfil del alumno que la institución requiere Seleccionar a los candidatos con mayor posibilidad de éxito en el programa
4.2. Conocimiento del programa elegido y su proyección	<ul style="list-style-type: none"> Realizar más y mejor promoción de los programas académicos Vigilar la movilidad de los egresados en el ámbito laboral
4.3. Correcta elección de carrera	<ul style="list-style-type: none"> Incluir el servicio de orientación vocacional para encontrar talentos
4.4. Orientación vocacional adecuada	<ul style="list-style-type: none"> Incluir en la batería de exámenes actual un examen de orientación vocacional

Fuente: Elaboración propia con base en Zamudio (2010).

nera muy clara las fortalezas y debilidades de muchas de las argumentaciones y alternativas pensadas o justificadas. En algún sentido, el EML sirve también para que los decisores observen con mayor claridad los retos y riesgos de las decisiones tomadas.

Es por ello que el EML guía a los decisores a reflexionar sobre el conjunto de acciones reales y realizables que se pueden llevar a cabo, en nuestro caso del CPI CYT, aquellas propuestas del cuadro III.4. En muchos sentidos el paso necesario es definir, en efecto, cuáles alternativas están disponibles en realidad. Por tanto, se requiere analizar la factibilidad y viabilidad de las alternativas de solución que se identifiquen, mediante una amplia reflexión sobre factores como tiempo, esfuerzo, recursos y

CUADRO III.5. Definición de criterios para la selección de actividades

Criterio	Descripción
Presupuesto	Cantidad de dinero que se tiene o con el que se contará para este proyecto estratégico
Tiempo	El plazo temporal en el que se debe obtener un producto o logrado el objetivo, generalmente es el largo, medio y corto plazos
Tecnología	Tipo y cantidad de tecnología con la que se cuenta y que se destinará a las tareas o acciones derivadas del proyecto
Factor humano	Personal necesario para llevar a cabo las tareas del proyecto, así como los conocimientos, experiencia, habilidades para lograr los objetivos planteados
Patrocinios	Actores que apoyan con recursos materiales, humanos, técnicos, políticos para lograr el objetivo del proyecto
Normatividad	Leyes, lineamientos y demás instrumentos legales necesarios para operar adecuadamente con el proyecto

Fuente: Elaboración propia con base en Zamudio (2010).

talento humano, así como los costos para lograr que las acciones propuestas se materialicen. Con este análisis se puede identificar el paquete de actividades viables a ejecutar para transformar los medios en productos, posteriormente en resultados y finalmente en impactos deseados.

Para ordenar la decisión y contar con elementos más claros se sugiere emplear cuadros como el cuadro III.5. Éste contiene algunos de los criterios más relevantes para la toma de decisiones, así como una descripción de éstos frente a la situación que se analiza.

Como parte de la reflexión del EML es importante discutir cómo estos criterios serán priorizados y clasificados de acuerdo con el sentido que la organización le quiere dar a su acción. Metodológicamente se recomienda que el equipo responsable del diseño del EML opte por agrupar las acciones de mayor impacto en el corto, mediano y largo plazos; reconociendo para tal efecto los Paquetes de actividades del proyecto (PAP), entonces se definen los PAP 1, PAP 2, PAP *n*, según los factores a favor y en contra del análisis, como pueden ser plazos, costos, tecnología, margen de beneficios, entre otros de los criterios mostrados en

CUADRO III.6. Paquetes de actividades del proyecto

Criterio	PAP I	PAP n
Presupuesto	Con el actual	Mayor en 20% al actual
Tiempo	Un año	Más de un año
Tecnología	La actual	Nueva o preferentemente mejorada
Personal	El actual	El actual y otros
Nivel de actualización	Nuevas habilidades y competencias	Nuevas habilidades y competencias
Experiencia	La actual	La actual y nuevas
Patrocinios	Si existe actualmente	No existe tal

Fuente: Elaboración propia.

el cuadro III.5, de tal forma que pueda construirse un resumen similar al que se muestra a continuación, en el cuadro III.6, que para el caso ilustra dos PAP con sus criterios y argumentación de costos y beneficios.

Como ya se mencionó, respecto a los limitados recursos económicos, humanos y tecnológicos y que no es factible llevar a cabo “todas” las actividades propuestas, entonces se propone que sea el PAP más conveniente el que se desarrolle y se implemente, pues de manera optimista, sería el que permitiría incrementar las probabilidades de conseguir el fin que persigue la organización. El desglose de actividades se puede ejemplificar con el siguiente cuadro:

CUADRO III.7. Desglose de actividades alineadas a los medios

Medios	Actividades
<i>1. Estándares académicos internacionales</i>	
1.1. Tareas o trabajos a los alumnos con criterios internacionales	<ul style="list-style-type: none"> Establecer estándares de desempeño académico similares a los que exigen las mejores universidades del mundo
1.2. Parte de la carrera se estudia en el extranjero	<ul style="list-style-type: none"> Generar convenios con universidades extranjeras para intercambiar alumnos en programas académicos similares Promover intercambio entre la comunidad estudiantil
1.3. Alto desempeño de los profesores	<ul style="list-style-type: none"> Seleccionar profesores con perfil del más alto nivel académico Profesores comprometidos y con <i>expertise</i> en la problemática social

CUADRO III.7. Desglose de actividades alineadas a los medios (continuación)

Medios	Actividades
<i>2. Programas académicos de vanguardia</i>	
2.1. Adecuada coordinación entre profesores	<ul style="list-style-type: none"> Los profesores deberán reunirse periódicamente para mejorar el diseño y ajustar los programas académicos
2.2. Los programas académicos se diseñan estratégicamente	<ul style="list-style-type: none"> Realizar un estudio de campo para conocer las condiciones de los ex alumnos
2.3. Los programas impactan en los problemas sociales	<ul style="list-style-type: none"> Incorporar en el programa académico la vinculación estrecha entre los alumnos en formación y la problemática social mediante acciones en campo, preferentemente, donde se desempeñan académicamente
<i>3. Amplias opciones de apoyo a estudiantes</i>	
3.1. Amplitud y diversidad de apoyos académicos	<ul style="list-style-type: none"> Realizar convenios con bibliotecas para realizar intercambio e intercambio virtual Contar con un presupuesto especial para comprar material bibliográfico y de referencia especializado Las divisiones académicas ofrecerán anualmente eventos (diplomados, conferencias, mesas de debate) con especialistas de talla internacional
3.2. Acceso a tecnología de punta	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar el presupuesto para adquirir tecnología de punta y mejorar las TIC actuales
3.3. Más y mejores apoyos económicos para alumnos	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la cantidad de becas disponibles para los alumnos Lograr que los fondos para becas aumenten en cantidad de recursos de apoyo Diversificar los tipos de fondos y apoyos para alumnos Simplificar los trámites para solicitar becas Transparentar la asignación de becas

Fuente: Elaboración propia.

Es muy importante destacar que el cuadro III.7 es sólo de referencia y con ejemplos hipotéticos, pues la intención es ilustrar al lector sobre cómo se construyen los elementos que integrarán la matriz de marco lógico en el marco del SED.

Siendo organizativamente racionales (Simon, 1972) es hasta esta etapa cuando se cuenta de alguna manera con los elementos mínimos necesarios para realizar la construcción propiamente dicha de la matriz de marco lógico. Es importante destacar que pese a no incluir en este diseño de matriz a

una parte de las acciones identificadas en el cuadro III.4, las opciones no consideradas tendrían que conservarse de alguna manera, pues es posible que pudieran emplearse en otro momento, ya sea por cambio del contexto o algún factor en combinación con alguna acción no contemplada inicialmente y que pudiese favorecer al logro de los fines organizacionales.

En esta fase deberían elegirse las acciones más representativas y aquellas que consideren los criterios contenidos en el cuadro III.5.

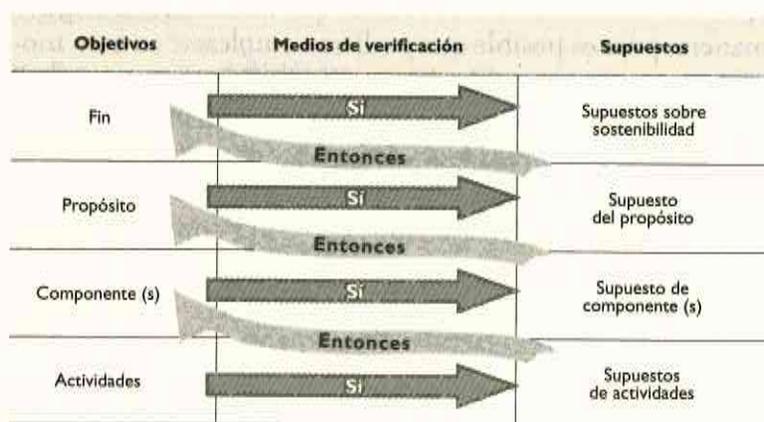
Resumen del análisis mediante la matriz de marco lógico

La matriz de marco lógico (MML) es el instrumento que se utiliza para resumir los resultados derivados del EML. Esta herramienta es muy útil para el desarrollo de un SED, pues permite comprender las relaciones verticales y horizontales entre objetivos y acciones, así como en su momento, entre indicadores (Banco Mundial, 2007; Fundación W.K. Kellogg, 2001).

Las MML representan una especie de “mapas de ruta” donde se espera que una estrategia pueda cambiar una situación determinada, lo que se contrapone a los modelos de explicación *post-hoc* basados en investigaciones empíricas. Los modelos lógicos suelen identificar actores, estrategias, prácticas, recursos, así como resultados inmediatos, intermedios y finales. Estos modelos pueden considerarse como procesos recursivos de identificación de metas y de determinación de estrategias, y como modelos heurísticos en constante revisión durante la planeación, la implementación y la evaluación de programas.

La MML se sustenta en dos principios básicos: el encadenamiento (vertical y horizontal) y la toma de decisiones participativa. Esto significa que, una vez identificado un problema estratégico, se pretende resolverlo mediante un proceso racional —lógico—, que concatene los distintos niveles de objetivos (largo, mediano y corto plazos) y sus respectivas estrategias y tácticas, con indicadores diseñados para medir claramente el logro de esos objetivos. En este sentido, la MML adquiere par-

DIAGRAMA III.6. Relación horizontal y vertical de la MML



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2004; 2005; 2011).

ricular importancia al integrar los tres niveles (estratégico, táctico y operativo) de los proyectos y sus tres etapas: planificación, gestión y evaluación.

El cuadro III.8 detalla la síntesis del análisis desarrollado a lo largo de EML. Este compendio de involucrados y grupos de interés, productos del árbol de problemas y del árbol de objetivos, así como el paquete de acciones propuestas (PAPI...n) se procurará plasmar en una sola hoja alineada vertical y horizontalmente, dando sentido a la planeación para el logro del fin.

La matriz de marco lógico tiene varias lecturas, por un lado en cuanto a la unidad de cada celda y su contenido respecto al resto en el sentido horizontal, vertical y transversal, en relación con todo su contenido en su vinculación de lo que se desea lograr y las actividades que se emprenderán.

El cumplimiento de los objetivos expresados en la matriz se lee de abajo hacia arriba y de derecha a izquierda, es decir el cumplimiento de las actividades y dados sus supuestos se logra el componente respectivo; el logro de los componentes y dados sus supuestos se alcanza el propósito; asimismo, el propósito y dados sus supuestos permite lograr el fin; por último, el fin dados los supuestos, permite la sostenibilidad (CEPAL, 2004; 2005; 2011).

CUADRO III.8. Matriz de marco lógico

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores		Medios de verificación		Supuestos
	Nombre	Fórmula	Frecuencia		
Formar capital humano diverso, competitivo, globalmente involucrado, hábil en el manejo de tecnologías de punta y comprometido con la resolución de problemas sociales	Capital humano	Número de alumnos que egresan / número alumnos que inician un programa	Anual	Base de datos institucional	Alumnos ingresan a programas del CI Alumnos continúan en el programa Titulados de los programas del CI
Los alumnos logran un perfil académico excelente	Perfil académico	Alumnos con premios o reconocimientos / alumnos participantes en eventos académicos	Anual	Directores de programas	Los alumnos participan en eventos académicos Hay eventos que promueven la participación de alumnos Los programas del CI contemplan y estimulan la participación de alumnos en foros académicos
C.1 Alumnos con estándares académicos internacionales	Nivel académico	Posición en la Clasificación de Universidades de México respecto al año anterior	Anual	Times Higher Education Supplement	El CI promueve su incorporación en el Ranking de la Times Higher Education La Times Higher Education incorpora al CI en su Ranking Internacional

CUADRO III.8. Matriz de marco lógico (continuación)

Matriz de marco lógico

Resumen narrativo de objetivos		Indicadores		Medios de verificación		Supuestos
Nombre	Fórmula	Frecuencia	Medios de verificación	Supuestos		
Componentes	C.2 Programas académicos de vanguardia	Programas académicos inscritos en PNEC / número total de programas del CPI	Semestral	Registros del sistema institucional	El Conacyt aprueba el programa para formar parte del Padrón Nacional de Programas de Calidad (PNEC)	Hay aspirantes a los programas académicos
		Número de aspirantes a los programas / lugares disponibles * 100			Hay los medios humanos, técnicos y financieros para aceptar aspirantes	
	C.3 Amplias opciones de apoyo a estudiantes	Apoyos a la formación	Anual	Fondos que proveen las becas	Existe financiamiento para la formación de capital humano	Que los alumnos se inscriban a los programas actuales
Actividades	Componente 1 Alumnos con estándares académicos internacionales	1.1 Establecer estándares de desempeño académico similares a los que exigen las mejores universidades del mundo	Desempeño estudiantil	Publicaciones de alumnos en revistas arbitradas / total de publicaciones de alumnos	Times Higher Education Supplement	Los alumnos realizan publicaciones de sus resultados científicos
		1.2 Generar convenios con universidades extranjeras para intercambio de alumnos en programas académicos similares	Redes universitarias	Número de opciones de estudio por convenio / número total de alumnos con derecho a intercambio	Registros del sistema institucional	Las universidades potenciales y actuales colaboran en el intercambio de alumnos
		1.3 Profesores comprometidos y con expertise en la problemática social	Profesores	Número de profesores con grado de Dr. / número de profesores totales	Registros del sistema institucional	Los profesores continúan con su desarrollo profesional
Actividades	Componente 2 Programas académicos de vanguardia	2.1 Los profesores deberán reunirse periódicamente para mejorar el diseño y ajustar los programas académicos	Clases	Número de convenios de mejora al programa / número de programas en la institución	Minutas de las juntas	Se realizan las reuniones y los profesores contribuyen con mejoras sustantivas a los programas
		2.2 Los profesores deberán reunirse periódicamente para mejorar el diseño y ajustar los programas académicos	Clases	Número de profesores con grado de Mtro. / número de profesores totales en el SNI / número total de profesores de planta	Registros del sistema institucional	Los profesores informan del cambio de nivel académico
		2.3 Los profesores deberán reunirse periódicamente para mejorar el diseño y ajustar los programas académicos	Clases	Número de profesores con grado de Dr. / número de profesores totales en el SNI / número total de profesores de planta	Registros del sistema institucional	Los profesores informan del cambio de nivel académico

CUADRO III.8. Matriz de marco lógico (continuación)

Matriz de marco lógico

Resumen narrativo de objetivos		Indicadores		Medios de verificación		Supuestos
Nombre	Fórmula	Frecuencia	Nombre	Fórmula	Frecuencia	Supuestos
Componente 2 Programas académicos de vanguardia	2.2 Realizar un estudio para conocer las condiciones laborales de los ex alumnos	Número de ex alumnos empleados / número total de ex alumnos	Semestral	Encuesta		Los ex alumnos están localizables Los alumnos contestan verazmente la información solicitada Los ex alumnos actualizan su estatus conforme cambian de posición laboral
	2.3 Incorporar en el programa académico la vinculación estrecha entre los alumnos en formación y la problemática social mediante acciones en campo, preferentemente, donde se desempeñan académicamente	Número de horas de prácticas en campo / número total de horas del programa expresado	Semestral	Directores de programas		Los alumnos realizan las prácticas donde son necesarios sus conocimientos
Componente 3 Amplias opciones de apoyo a estudiantes	3.1 Realizar convenios con bibliotecas para realizar intercambio e intercambio en línea	Número de vínculos en línea con BdD internacionales / número total de vínculos de BdD * 100	Semestral	Dirección de biblioteca		Se alimenta la BdD adecuadamente y de manera sistemática

Actividades

Componente 3 Amplias opciones de apoyo a estudiantes	3.2 Contar con un presupuesto especial para comprar material bibliográfico y de referencia especializado	libros adquiridos / libros solicitados por las divisiones	Semestral	Catálogo de la biblioteca		Presupuesto
	3.3 Las divisiones académicas ofrecerán anualmente eventos (diplomados, conferencias, mesas de debate) con especialistas de talla internacional	a) número de eventos realizados / número de divisiones académicas b) número de asistentes a eventos / número de eventos	Semestral	Dirección de educación continua		Hay participantes a cada evento
Componente 3 Amplias opciones de apoyo a estudiantes	3.4 Aumentar el presupuesto para adquirir tecnología de punta y mejorar las TIC actuales	tecnología adquirida / tecnología solicitada	Semestral	Inventario de tecnología		Se proporciona el presupuesto
	3.5 Aumentar la cantidad y los tipos de apoyos económicos a los estudiantes con más y mejores becas	Recurso (\$) disponible en apoyos / número de alumnos	Semestral	Fondos que proveen las becas		Existen los fondos suficientes

Actividades

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2004; 2005; 2011).

La matriz propuesta de ejemplo del CPI CYT explicita cadenas de relaciones: si los estudiantes hacen estancias internacionales, muy posiblemente están mejor preparados; y si se logra posicionar a los egresados en puestos de decisión con énfasis en problemas sociales. De aquí, la organización está suponiendo entonces que está generando capital humano, que usó eficientemente los apoyos disponibles (becas), y que por tal motivo, no solamente se permite el ascenso social de alumnos, sino que es probable que dichos egresados sean socialmente más sensibles actuando conforme a lo aprendido, en beneficio de la sociedad en su conjunto. Estas cadenas están llenas de supuestos que se esperaba han quedado más claras y explícitas gracias al EML. Estas relaciones causales son difíciles de observar a simple vista, dada la gran cantidad de supuestos, esperanzas y conexiones que sería imposible querer cuantificar y probar completamente. Es en este sentido que la matriz es de utilidad para hacer estas cadenas más visibles y poder analizar su congruencia y viabilidad.

La MML hace evidente que los decisores han escogido una serie de alternativas expresadas en cadenas causales. Y, por tanto, hace evidente también que otras alternativas han sido desechadas. A esto nos hemos referido antes: los eslabones que conforman las cadenas causales pueden (y deben) cuestionarse. Por ejemplo, el supuesto de que un programa de becas hace a un programa más incluyente, y a su vez generará egresados más sensibles socialmente, abre el espacio para un amplio debate. Lo mismo ocurre en los niveles de control organizacional, ya que posicionar a los egresados en puestos clave, no es sólo un reto mayúsculo, sino que incluso genera otras dudas, incluso éticas. En particular, es probable que se esté ante una lógica causal con resultados antiintuitivos: ¿no debería ser la calidad misma de los egresados la que por sí sola lleve, en el tiempo además, a los mismos a puestos de decisión? ¿Realmente se puede influir en este resultado? Lo que es importante observar es que estas (o para el caso, cualesquiera) cadenas no pueden defenderse ni como la única opción ni como la opción clara y evidente, construida técnicamente y por tanto incuestionable.

Las cadenas son construcciones que se sostienen en teorías y argumentos, cuya apuesta es enfrentar a la realidad y modificarla de forma intencionada. Mientras más explícitos y claros sean los eslabones de la cadena, más fácilmente serán corregibles y se convertirán en una fuente de aprendizaje y mejora.

Probablemente no existan mecanismos de información ni bases de datos para generar la relación completa y última entre todas las cadenas causales establecidas. Los indicadores, como se verá en el capítulo siguiente, son justamente *proxies*, aproximaciones dados los límites de información que se tiene (o los límites de costos, pues comprobar una cadena causal puede llevar muchos años y requerir de muchos estudios sumamente costosos).

Es importante en el análisis de la matriz pensar y cuestionar la relación que existe entre cada nivel de la misma con base en sus indicadores, pues éstos expresan numéricamente las variables que informarán la situación respecto a donde se quiere llegar; por su parte, el análisis debe plantear la relación existente entre cada indicador, es decir se complementan, se excluyen, contraponen, se adicionan. Esto en cuanto a una lectura horizontal. Pero también es necesario reflexionar sobre la relación "vertical": para saber cómo acaba midiendo el nivel de resultados del plan estratégico, a saber si los indicadores son adecuados para integrarse en la lógica de los indicadores de resultados, desempeño e impacto; dentro del mismo análisis de la matriz es bueno preguntarse sobre otros indicadores que reflejen de mejor manera la relación de productos a resultados, al respecto de sus variables. Ambas, la relación vertical y la horizontal, son de las más complejas e importantes actividades en el análisis para construir un sólido SED.

Conclusiones

A través del ejemplo del Centro Público de Investigación CYT se han podido observar, aunque sea de manera muy esquemática y simplificada, los detalles y problemas de la implementación de un EML. El EML es un método procedural que sirve

como una guía para observar esquemáticamente un proceso político y de reflexión muy complejo: las cadenas causales que justifican no sólo la acción o la creación de programas sino el sustento de las alternativas escogidas (y en parte, por tanto, de aquellas desechadas).

El EML puede hacer evidente los múltiples factores que intervienen en la búsqueda y logro de un fin organizacional, al mismo tiempo que permite tener elementos para sustentar las etapas de seguimiento, regulación y evaluación de los proyectos derivados de las políticas públicas. En el marco del SED este método puede ser muy útil, pues la herramienta al ser procedural, permite un proceso de diseño recursivo, de idas y vueltas, de aprendizaje constante y de justificación con sustento de las alternativas escogidas. Finalmente el EML permite poner en la mesa de debate de una forma proactiva a los posibles apoyos, intereses, así como las visiones antagónicas o competitivas respecto de cómo atacar un problema o resolver una cuestión social importante. Visto así, el EML puede ser una ayuda importante para una rendición de cuentas mucho más inteligente.

Al emplear la metodología del EML es más fácil demostrar los recursos que se requieren y los factores de éxito para lograr los objetivos, así que para los grupos de interés es más fácil identificar lo que se pretende lograr y con qué recursos. Sobre todo es más fácil identificar si se logró el objetivo, así el EML adquiere mayor relevancia, en el marco del SED, pues se presume que será más fácil controlar las actividades y lograr que los supuestos armonicen con los elementos del contexto organizacional, favoreciendo la vinculación de los procesos y personas en un mismo sentido estratégico y hacia un mismo fin.

IV. Indicadores*

Introducción

A través de la reflexión estratégica y de instrumentos como el marco lógico, un SED ha dado, idealmente, tres pasos sustantivos: ha logrado vincular la definición de un problema público, lo ha convertido en un problema de política pública (es decir, en principio un problema que puede ser atacado vía la acción gubernamental y de otros actores), y ha definido cadenas causales de acción y efecto, que puedan ser consideradas un mapa de ruta razonado y explícito de la acción gubernamental en pos de resolver o modificar una situación.

En la práctica, se tiene entonces una red conceptual, que vincula fines, intenciones, objetivos, con acciones y con efectos esperados. Es una red porque difícilmente se podrá pensar que un problema público pueda ser atacado linealmente. En la práctica serán varios los programas, los actores y las interacciones que llevarán a un efecto deseado.

Esta red está idealmente fundamentada en términos de sus relaciones “horizontales” con otras acciones o programas, y “verticales” en términos de causas, efectos y riesgos o factores contextuales que puedan afectar el resultado. La idea es que, a través de este proceso que hemos descrito hasta ahora, se pue-

* Capítulo realizado junto con el Mtro. Miguel Guajardo, estudiante del doctorado en Políticas Públicas del CIDE.

de tener una esperanza razonable de que existe posibilidad de afectar positivamente a un problema intrincado a través de la intervención gubernamental (difícilmente una intervención aislada, por cierto).

Este camino ha producido (de nuevo, idealmente) un documento entendible, claro, explícito de este edificio de causas y efectos, razones y justificaciones. El paso que sigue tiene que ver con una lógica de secuencia y seguimiento, pero sobre todo de rendición de cuentas: cómo medir si se está logrando lo que se esperaba, si se está en tiempo, en forma, y utilizando los recursos de manera razonable para alcanzar los efectos.

Aparentemente éste sería un paso simple. En la práctica no lo es. Las razones son varias. Primero, porque un programa o proyecto visto ahora desde el enfoque del marco lógico, por ejemplo, no es una secuencia lineal de acciones, sino que en realidad se habla de acciones encadenadas que en su interconexión generan cambios o efectos en la realidad. Se pueden lograr las metas de una acción, pero si su encadenamiento falla, el efecto final buscado probablemente no sea alcanzado. Es más, se pueden alcanzar las metas de todos los programas y observar que la realidad no ha cambiado como se esperaba (dado que es la interacción la que genera el efecto final, no la acción aislada de un programa, por ejemplo). Podemos llamarle el efecto interacción. La segunda razón por la cual medir el avance y alcance de una serie de acciones tiene que ver con la variedad de criterios para medir el desempeño o el avance de tales resultados. En el sector público es muy importante lograr los efectos alcanzados, pero con condiciones ineludibles: respetando la ley y las normas aplicables, reduciendo los costos en la medida de lo posible, respetando a las personas y sus derechos y haciendo todo esto con la mayor eficiencia posible, entendida ésta como la consecución del máximo posible de los resultados, dados ciertos recursos.

En efecto, tal vez la diferencia más importante entre la administración pública y la privada está en la variedad de criterios arriba esbozada. De nada sirve lograr los resultados esperados si

se hace violando la norma, gastando excesivamente, afectando los derechos de las personas o haciéndolo ineficientemente. Podríamos entonces decir que los criterios adicionales al del logro del resultado son: legalidad, economía, justicia y eficiencia. Medir el avance de la acción gubernamental implica medir idealmente todos estos criterios, no solamente el resultado final, lo que hace más difícil la medición y monitoreo de los programas de un SED.

Por último, la actividad de medición es compleja porque el factor tiempo es sustantivo: muchos cambios o efectos no se observan inmediatamente. Los efectos se pueden alcanzar a través de etapas donde literalmente el logro de cierta etapa es precondición para pasar a otra etapa. Un efecto positivo presente puede ser el síntoma de un resultado negativo más tarde. Las condiciones contextuales con que se planearon las rutas y acciones seguramente van a cambiar y modificarse, por lo que se tendrán ajustes en las estrategias o las acciones.

Toda esta complejidad es la que hace que un SED tradicionalmente confíe la medición a una herramienta intermedia, limitada y sumamente cuestionable, pero al final de cuentas útil si se sabe emplear: los indicadores. Como el nombre ya establece, un indicador es una aproximación, es un dato aislado que, conectado con cierta argumentación, puede estar mostrando avances, retrocesos, problemas o cambios sobre los que hay que tomar decisiones. En efecto, la idea del indicador es ser primeramente un dato que muestra la probabilidad de que haya que tomar decisiones dado que se están moviendo las variables de la realidad y eso implica estar atentos a modificar, adaptar o fortalecer estrategias o acciones determinadas. En este sentido, llama la atención que de partida muchos esquemas o SED en la práctica asumen que se puede evaluar a través de indicadores. Ciertamente es una actividad posible, pero no puede ser una actividad simple dado que los indicadores no siempre permiten evaluar, sino apenas apuntar a un dato que inteligentemente puede estar mostrando o "indicando" que hay algo que hacer dado el movimiento aparente de la realidad en algún sentido.

El que esta indicación sea definitiva, contundente, probada, es un factor que se tiene que discutir y explicitar en el propio indicador (o en la batería de indicadores), pues el número por sí mismo no dice nada al respecto.

En suma, como hemos establecido, un indicador habla implícitamente de una probabilidad: el indicador es un dato que muestra la manera en que interactúan dos o más variables, y cuyo resultado PUEDE estar relacionado con un efecto. Los indicadores siempre hablan implícitamente de una probabilidad. Es por ello que construir indicadores es un paso sustantivo de un SED; conectados los indicadores con el EML y con la reflexión estratégica, se puede desarrollar un juicio, una evaluación que establezca si las acciones y las estrategias pensadas están provocando probablemente el efecto esperado y deseado. Pero sólo es posible hacer este tipo de evaluación si los indicadores están conectados, concatenados y encadenados dentro de la lógica que se ha explicado en los capítulos anteriores. Es la relación íntima entre estrategia, enfoque de marco lógico e indicadores por lo que probablemente a los sistemas de evaluación del desempeño se les llama SISTEMA.

Sin embargo, la complejidad de los indicadores no se limita únicamente a su relación con el propio SED, sino que éstos tienen por sí mismos un cierto grado de complicación técnica en cuanto a su construcción, como se verá en las siguientes páginas. Si bien el contexto de la organización, idealmente capturado mediante los instrumentos del SED expuestos previamente en este libro, determinará en buena medida la utilidad y conveniencia de los indicadores, existen elementos que pueden y deben ser considerados con independencia de los sistemas de evaluación, tales como el tipo de indicadores que pueden generarse, los atributos más deseables así como los problemas genéricos que enfrenta cada uno de ellos. La mayor utilidad de los indicadores en el marco de un SED, pasa precisamente por entender en primera instancia esos elementos intrínsecos al instrumento. En pocas palabras, para que un indicador sea útil y efectivo en el marco general del sistema, es

necesario comprender primero sus alcances y limitaciones de manera particular.

Con base en las reflexiones previas, pero sobre todo con la idea del párrafo anterior, en este capítulo se describen y discuten los elementos centrales de los indicadores en el marco de los sistemas de evaluación del desempeño. Para ello, consideramos aquí oportuno y útil, en términos de exposición, abrir el abanico de ejemplos organizacionales en detrimento parcial del ejemplo del CPI CYT que hasta aquí nos ha acompañado. La razón principal es que exponer la construcción de indicadores exclusivamente con base en dicho ejemplo, el del CPI CYT, seguramente derivaría en un ejercicio que, por su complejidad, nos desviaría de la idea central antes señalada: entender primero la construcción técnica y razonada de los indicadores por sí mismos, para así poder vincularlos de manera más efectiva con el SED.

Finalmente, al concentrarnos en la construcción de indicadores propiamente dicha, estaremos asumiendo implícitamente que los ejemplos presentados en este capítulo están lógicamente atados a sus respectivas reflexiones estratégicas y al enfoque de marco lógico, pues insistimos, es esta vinculación la condición necesaria de un sistema de evaluación congruente, inteligente y capaz de aprender en el tiempo.

Una vez establecido lo anterior, abramos pues el capítulo mostrando de manera más puntual la relación entre indicadores y desempeño.

Indicadores y desempeño

Los indicadores de desempeño (ID) son uno de los elementos más utilizados para evaluar el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales. El auge que han tenido se puede explicar, entre otras razones, porque son una manifestación bastante palpable de la corriente de la gestión pública por resultados. En un contexto donde predomina la incertidumbre sobre las mejores acciones que deberían tomar los gobiernos para lidiar con un conjunto de problemas cada vez más com-

plejos, se recurre a los indicadores porque se busca en ellos una herramienta que ofrezca una “receta práctica” para medir el funcionamiento del gobierno. El riesgo de que se les perciba de esta forma es que, al final, terminen por convertirse en un instrumento de moda que no genere aportaciones relevantes.

Una de las ideas principales de la gestión por resultados es que al centrar la atención en éstos, más que en los procesos que se siguen para alcanzarlos, los gerentes públicos tendrán los incentivos para generar procesos innovadores que lleven a obtener tales resultados en menor tiempo y con menos recursos (Torres, 2001). Sin embargo, para que dichos gerentes decidan si es conveniente mantener un proceso existente o introducir uno nuevo, es necesario que cuenten con una herramienta que mida los efectos que han generado con los resultados. Es decir, es preciso que cuenten con una especie de termómetro que les arroje lecturas precisas sobre los mismos. Estas lecturas constituirían la referencia para mantener el curso en algunas acciones o, de ser necesario, modificarlas. Asimismo, serían la base sobre la cual se podría premiar a las áreas a su cargo que consigan dichos resultados, o “castigar” a quienes no lo logren.

Es indudable que esta visión de la gestión pública tiene grandes similitudes con otras disciplinas que centran su atención en la observación de fenómenos naturales más estables. Los indicadores han sido muy utilizados en actividades productivas que utilizan técnicas derivadas de la física o de la química. Por ejemplo, al construir una máquina productora de tornillos es indispensable interconectar un conjunto de componentes con funciones específicas, que trabajan entre sí de manera coordinada. De cada componente o subsistema se espera un cierto resultado que deberá ser constante y que, al combinarse con los de los demás subsistemas, generará un producto final. Los ingenieros a cargo de la producción querrán saber periódicamente si se está cumpliendo con los objetivos establecidos, los cuales pueden estar relacionados con la cantidad de producción, la calidad del producto, así como los costos

incurridos, entre otros criterios. Para ello deberán realizar mediciones que les brindarán información permanente sobre el avance respecto de dichos objetivos. Siguiendo el mismo ejemplo, si se monitorea la cantidad de tornillos producidos por hora sería posible saber si, en cierto momento, es necesario incrementar el flujo de producción para conseguir el objetivo establecido para el final del día. En este sentido, tomar una muestra de la producción diaria para verificar ciertas especificaciones físicas deseables de los productos, haría posible obtener un cociente de la cantidad de tornillos que cumplen con las mismas sobre el total producido. Cuando se obtuvieran cocientes anormales sería momento de verificar las fallas e implementar correcciones en los mecanismos defectuosos. De igual forma, un reporte periódico de las materias primas utilizadas sobre el número de unidades producidas permitiría detectar desperdicios, fugas o desvío de recursos.

Es claro que tener indicadores en actividades como las señaladas anteriormente, favorece una toma de decisiones efectiva, que maximiza el potencial de los recursos involucrados en las mismas. Sin embargo, cuando se trata de actividades más complejas como en el caso hipotético del CPI CYT que hemos desarrollado en anteriores capítulos, utilizar indicadores para medir el desempeño se convierte en un reto mayúsculo. A medida en que muchas actividades como la ejemplificada anteriormente se van entrelazando para alcanzar objetivos de mayor envergadura, se deberán ir incorporando un mayor número de personas, herramientas, procedimientos, logística, estructura, entre muchas otras cosas, haciendo necesarios también indicadores de diferentes tipos.

Lo anterior alerta sobre la inconveniencia de aplicar automáticamente la concepción de indicadores del desempeño desde una perspectiva mecanicista a la evaluación del funcionamiento del gobierno. De tal forma, si no es posible retomar estas ideas como una referencia precisa sobre el asunto, entonces es necesario entender lo que son los indicadores de desempeño en nuestro ámbito de interés. Al respecto es importante

mencionar en primer lugar que, tal como se adelantó brevemente en la introducción de este libro, no existe una definición compartida en la literatura especializada sobre el término desempeño; en segundo lugar, y a en lo que a indicadores de desempeño se refiere, la literatura es más bien escasa y generalmente se presenta enquistada como parte de otro tema. Es decir, pareciera que el tema de ID se percibe como la aplicación de una técnica simple que no requiere mayor discusión.

Por ejemplo, el Banco Mundial (1995) cuenta con un manual de indicadores de desempeño, el cual se utiliza para evaluar los proyectos que dicha institución apoya. Por su parte, la OCDE (1995) ha elaborado guías para generar indicadores para evaluar el desempeño en la provisión de servicios públicos de educación, así como en el ámbito de la seguridad ambiental (OCDE, 2005). Asimismo, el Departamento de Energía de Estados Unidos (1995) ha desarrollado indicadores propios para su sector en el documento: *Cómo medir el desempeño: un manual de técnicas e instrumentos (How to Measure Performance: a Handbook of Techniques and Tools)*. En todos estos documentos es claro que el tema específico para el que fueron pensados los indicadores ejerce una influencia particular en la forma en que éstos se conciben. No obstante esta proliferación de textos, pocos se han generado con el único objetivo de aclarar lo que son los indicadores de desempeño en términos generales.

Ahora bien, aunque el conjunto de definiciones sobre indicadores de desempeño que fueron detectadas y se muestran más abajo son diferentes entre sí, conforme al tema para el que fueron adaptadas, es posible observar que todas se deslizan a través de un continuo, de acuerdo al mayor o menor grado de exactitud atribuida a las lecturas arrojadas por las mediciones de estos instrumentos. Es decir, en un extremo se ubicarían quienes consideran a los indicadores como herramientas precisas de medición de fenómenos asociados al funcionamiento del gobierno. En el otro extremo se encuentran quienes los consideran herramientas que pretenden ofrecer una imagen apenas aproximada

de la realidad. Detrás de cada uno de los extremos subyace una concepción diferente sobre la capacidad de las ciencias sociales para explicar claramente los fenómenos que estudia.

Si se agrupa a las definiciones encontradas de acuerdo con lo anterior, se tendría primero la definición del Banco Mundial (1995) la cual estaría muy cerca del primer extremo. En este documento se menciona que los indicadores del desempeño son: “medidas de los impactos, productos e insumos de un proyecto que son monitoreadas durante la implementación del mismo para evaluar el progreso hacia sus objetivos”. Aquí se asume que un indicador es una medición que puede ser realizada sobre distintos aspectos de un proyecto, la cual nos revela el grado de avance hacia ciertos objetivos. Se asume que los indicadores arrojarán mediciones precisas, que además serán útiles para corregir el rumbo de los proyectos en caso de que no se avance hacia los objetivos propuestos¹ en cualquier realidad y problema (por más “dócil” o “perverso” que sea el problema público a enfrentar; Harmon y Mayer, 1999).

En el mismo sentido, Franceschini *et al.* (2007) señalan que un indicador es información cuantitativa o cualitativa de un cierto fenómeno examinado que hace posible analizar su evolución para revisar el cumplimiento de ciertos objetivos. Esta segunda definición conserva la idea de precisión aunque considera que los indicadores arrojan información en términos cuantitativos o cualitativos, y no “medidas”. Finalmente, en un documento de la OCDE (1995) sobre la utilidad de los indicadores en la educación, se considera que éstos son valores numéricos que pueden ser obtenidos de diferentes formas, que proveen una medida para evaluar el desempeño de un sistema en términos cuantitativos o cualitativos.

Como parte del segundo grupo de definiciones se podría contemplar la de Adam y Gunning (2002), que establece que

¹ Es indispensable señalar que en subsecuentes apartados del documento del Banco Mundial, antes referido, se matiza esta definición al introducir el concepto de riesgo de incorporar relaciones causales incorrectas.

los indicadores son números, frecuentemente resultado de un cociente o la combinación de varios, que tratan de capturar una realidad más o menos compleja. La idea de una medición precisa se desvanece aquí al suponer que tratan de capturar una realidad que se reconoce compleja. Del mismo modo, McCracken y Scott (1998), sostienen que los indicadores son cualquier forma de evidencia que intente crear sentido en la incertidumbre o en lo desconocido al extraer ideas simples de otras más complejas. Es relevante que estos autores descarten que un indicador deba ser forzosamente un número o una medida, para concluir que puede ser cualquier evidencia. La intención de esta evidencia ya no es mostrar una medida precisa sobre el avance hacia ciertos resultados, sino tratar de hacer algún sentido en un contexto de alta complejidad.

Por último, la CEPAL (2003) señala que los ID son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. Si bien aquí nuevamente se precisa que son mediciones, se reconoce que dichas mediciones serán de algunas variables asociadas con la consecución de los objetivos planteados. Es decir, se asume un ambiente de complejidad en el que es imposible encontrar variables que expliquen de manera exacta el desempeño, por lo que es necesario medir aquellas que de algún modo se relacionen con este último.

En todas las definiciones existen al menos dos componentes: el primero, trata de establecer el medio o canal a través del cual se pretende transmitir cierta información; el segundo, señala el tipo de información a transmitir. Las definiciones muestran diversas opciones respecto al primer componente, en algunos casos se señala que los indicadores podrán ser números, medidas, información o evidencia. Asimismo, respecto al tipo de información, casi todas coinciden que el tipo de información es aquella que pretende mostrar un cierto progreso hacia un escenario que se considera deseable.

Tomando en consideración lo anterior, es claro que no sólo un número es capaz de transmitir información sobre el avance hacia los objetivos establecidos. Es también evidente que los indicadores no son exclusivamente una medida, pues ésta hace referencia a las unidades empleadas para expresar longitudes, áreas, volúmenes, o cualquier otra característica susceptible de ser dimensionada. En ocasiones los indicadores arrojarán evidencia cualitativa que difícilmente podrá ser transformada en números, sin los cuales hablar de una medida parece poco preciso.

El concepto exacto de medición no puede ser trasladado linealmente a la evaluación de programas y proyectos gubernamentales, los cuales son explicados por múltiples causas, en ocasiones bastante diversas. Una medición se realiza siempre contra una referencia precisa, la cual no siempre está disponible en nuestra área de interés. Por ejemplo, al incrementar la velocidad de un automóvil se puede obtener una medición más o menos precisa de la cantidad de combustible que se consumirá en un periodo determinado. Esto es porque ya existe una relación clara de la cantidad de litros de combustible que se requieren para mantener cierta velocidad. Sin embargo, no es posible medir el número de robos que se dejarán de efectuar como producto de la compra de una cierta cantidad de patrullas, pues no existe por el momento un parámetro de referencia preciso para hacerlo (eso sin considerar los famosos “efectos no deseados” que son un clásico de la realidad de la acción gubernamental; siguiendo con el ejemplo, el incremento de patrullas generan más arrestos pero no en los delitos que se consideraban más graves, incrementando a la vez quejas de ciudadanos por excesivo “acoso” policial).

Por lo anterior, lo que nos muestra un ID es cierto tipo de información, que busca persuadir sobre algún avance hacia un escenario deseable. Al no existir un punto de referencia estable, esta información, más que una medida exacta, es un conjunto de evidencia que ha sido seleccionada de entre múltiples opciones para aproximarse a comprender ciertas tendencias plausiblemente defendibles. Esta información, por tanto, tiene mayor

parecido con la evidencia que se presenta en un juicio para probar la inocencia de un acusado, que una medición de ingeniería o arquitectura (Majone, 1997). Por este motivo, se considera que para definir indicadores de desempeño es más apropiado el término "evidencia", que representa cualquier información que provee elementos para afirmar que ciertas acciones han producido algunos resultados. Dicha evidencia puede tomar la forma de números, información cualitativa, o cualquier otra modalidad que resulte útil, aunque también defendible.

Según Majone (1997), en el diseño de políticas públicas debe distinguirse entre datos, información y evidencias. Los datos son la materia prima de la investigación de un problema; por ello, los datos no se construyen sino que se encuentran. Antes de ser utilizados en un argumento, éstos deben ser refinados en una forma más útil y confiable. Diversos datos se integran para generar información que no es otra cosa que un conjunto de datos entrelazados y que permiten una interpretación o argumentación de la dinámica "descrita" por los datos. Finalmente, el mismo autor señala que la evidencia no es sinónimo de datos ni de información, es cierto tipo de información seleccionada de entre el acervo disponible, e introducida en un punto específico del argumento con el objetivo de persuadir de que se ha identificado una relación o una serie de relaciones relativamente estables.

A pesar de que la información que nos arroja un ID no puede considerarse una medición precisa, es importante que la evidencia obtenida se encuentre sistematizada para que pueda ser sólida al momento de ser defendida ante eventuales críticas. Ya se señaló que las mediciones deben contar con un punto de referencia contra el cual compararlas en el tiempo para que tengan algún sentido. Para el caso de los indicadores de desempeño, estas referencias serían las relaciones de causa-efecto que se toman como supuestos para evaluar la acción de gobierno. Cadenas que, como se estableció en el capítulo anterior, no siempre son lineales ni simples de establecer.

En consecuencia, al intentar entender el significado de los ID es necesario que en lugar de identificar cadenas causales es-

tructuradas, se seleccione un conjunto de variables, mismo que se supone que, bajo ciertas condiciones, guarda alguna relación con los objetivos que se pretenden alcanzar como se ejemplificó en el capítulo III. Esto significa, de nueva cuenta, que será necesario un esfuerzo de reflexión donde se intenten comprender las relaciones que en un momento específico, bajo ciertas condiciones particulares, se generan entre ciertas variables, de tal forma que su interacción puede acercarnos a los objetivos planteados.

Como se puede ya advertir con lo hasta aquí presentado, el uso de indicadores de desempeño en la administración pública entraña una serie de complejidades de partida que no pueden ser obviadas: la definición misma de desempeño, la imposibilidad de medir con precisión los impactos generados desde la acción pública (tanto por las características de ésta como por la dificultad de precisar cadenas causales, como se describió en el capítulo III), entre otras. Pero por si esto no fuera poco, la construcción de indicadores por sí misma, implica algunos retos que tampoco pueden ser desestimados. A continuación se abordan los más importantes, para luego cerrar el capítulo con una pequeña guía sugerida para acompañar el proceso de construcción de indicadores de desempeño para el sector público.

¿Cómo se deben presentar los indicadores de desempeño?

La forma de presentar un ID está en función del tipo de usuario al que éste se dirige. En este sentido se pueden producir indicadores para uso interno que se destinen para conocimiento de los gerentes públicos de los diferentes programas, en cuyo caso, será deseable que los indicadores construidos se presenten en forma detallada, sin importar la utilización de un lenguaje especializado, dado que este tipo de usuarios están familiarizados con las actividades de su área.

Por otro lado, si los indicadores se dirigen al público en general, éstos deberán ser accesibles para cualquier persona, por

DIAGRAMA IV.1. Índice de auditorías financieras satisfactorias realizadas a proyectos académicos

$$\left(\frac{\text{Número de proyectos académicos con estados financieros auditados satisfactoriamente}}{\text{Número total de proyectos académicos en el año}} \right) * 100$$

Fuente: Elaboración propia a partir de Del Castillo (2003:21).

lo que es recomendable evitar tecnicismos, cálculos complejos o fórmulas demasiado elaboradas. Los indicadores de este tipo se originan como parte de un cierto contrato entre los ciudadanos y su gobierno en cualquier sociedad democrática. Los ciudadanos conceden a sus gobiernos un alto nivel de control sobre sus vidas, permitiendo que el gobierno se lleve parte de sus ingresos, a través de impuestos y que limite su libertad, a través de la ejecución de las leyes. Sin embargo, los ciudadanos esperan, a la vez, que los gobiernos sean responsables por el modo en como ejercen su poder. Los indicadores pueden ser una excelente herramienta de la que se pueden valer los gobiernos para rendir cuentas. Éste es un aspecto que vale la pena destacar, así que hagamos un pequeño paréntesis respecto de los indicadores y sus destinatarios, para profundizar al respecto. Para ello, revisemos muy brevemente el siguiente ejemplo.

El diagrama IV.1 muestra el caso en el que una actividad sustantiva de una entidad, en este caso, digamos, el CPI de nuestro ejemplo recurrente, es observada por un tercero (Auditor), que valida el uso correcto de los recursos correspondientes a los proyectos académicos de la institución. Como veremos posteriormente en el capítulo, al multiplicarse por 100, el resultado será el porcentaje de ocurrencia del fenómeno medido, en este caso, los proyectos en los que no se detectaron irregularidades financieras. Además de esta primera información importante, el

uso de indicadores relativamente sencillos, como el recién expuesto, puede servir de base para elaborar otros más detallados, por ejemplo, con información agregada de otras instituciones educativas, a nivel regional, estatal y nacional.

Más adelante veremos también cómo construir los índices y se abordarán las muchas complejidades cuya discusión deliberadamente se ha omitido para el diagrama IV.1. Baste por el momento con señalar aquí que con base en el índice propuesto, podemos ver claramente la manera en que el uso de los recursos pueden ser monitoreados en el marco de la administración pública, posibilitando y potenciando con ello la rendición de cuentas.

Ahora bien, volviendo a las características que deben tener los indicadores de acuerdo con sus destinatarios, existen otros aspectos que deben ser cuidados para la presentación de los mismos. Se mencionó que los indicadores arrojan evidencia sobre el progreso hacia ciertos objetivos planteados. Asimismo, se señaló que dicha evidencia podía tomar la forma de números, información cualitativa, entre otras opciones. Si bien todas las opciones pueden ser válidas, aquí se sostiene que los números pueden ser bastante útiles si antes se reconocen sus limitaciones. La principal es que no siempre se dispone de datos suficientes para generar indicadores numéricos, en ocasiones aunque se cuente con información, ésta no es susceptible de ser transformada en números. En otras ocasiones los resultados de los indicadores son números aproximados que no pueden ser considerados una medición en estricto sentido.

Por el grado de complejidad en que se presenten, los indicadores numéricos se pueden clasificar en: 1) indicadores primarios; 2) indicadores secundarios, y 3) indicadores compuestos (Torres, 1991). El primer tipo de indicadores se refiere a aquellos valores absolutos, de carácter cuantitativo, que se obtienen directamente a través de observaciones simples. Como ejemplos de este tipo de indicadores tenemos el número de médicos existentes en un hospital, el monto de subsidio entregado por un programa social, la cantidad de equipos de cómputo distribuidos entre alumnos con mejores calificaciones o en un distrito escolar, entre otros.

Un indicador que se presenta bajo estas características suele ser limitado en cuanto a la información que presenta, pues no existe un punto de referencia o comparación que permita evaluar el avance hacia los objetivos planteados. Por ejemplo, mencionar que se distribuyeron 50 equipos de cómputo en cierto mes, en un distrito escolar determinado, no brinda información sobre el porcentaje que este número representa de la meta establecida. Esta cifra tampoco permite hacer comparaciones entre diferentes meses pues para ello sería necesario contar con el número de equipos entregados en varios meses.

Los indicadores secundarios son bastante útiles para solucionar las carencias que presentan los indicadores primarios. Éstos se integran generalmente por un cociente entre dos indicadores primarios, el cual permite obtener proporciones, datos relacionados, o números comparables, es por ello que los cocientes son el tipo de indicadores más recomendables. Un ejemplo de este tipo de indicadores podría ser: el cociente entre el número de equipos de cómputo en cierto mes entregados en un distrito escolar específico, entre el número de equipos que se tenía como meta entregar en ese distrito. Este indicador nos arroja necesariamente un número que se encontrará entre cero y uno, dicho número representa el avance respecto a la meta planteada y tiene la ventaja de poder ser comparado entre diversos distritos escolares.

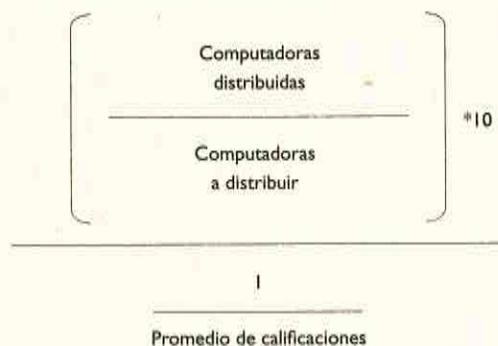
Finalmente, los indicadores compuestos son aquellos que se integran por uno o varios cocientes, pero que además pueden estar multiplicados por un factor específico. Estos indicadores se utilizan cuando se busca evaluar fenómenos altamente complejos que no pueden ser reducidos a un cociente. La dificultad a la que se enfrenta alguien que quiera construir un indicador compuesto radica en las ponderaciones que le otorgará a cada uno de los factores que lo integren. En general, no existe regla alguna para asignar dichos ponderadores por lo que la decisión será bastante subjetiva y reflejará las preferencias de quien elabora los indicadores. El siguiente cuadro resume y ejemplifica brevemente los tres tipos antes descritos, para el caso hipotético de la distribución de computadoras.

CUADRO IV.1. Tipos de indicadores según su complejidad

Tipo de indicador	Descripción	Indicador	Explicación
Primario	Número de computadoras distribuidas entre los alumnos del CI CRT, durante el año escolar en curso.	Computadoras distribuidas	El indicador no permite saber el grado de avance respecto a las metas establecidas.
Secundario	Un indicador secundario sobre el mismo asunto se puede obtener al dividir el número de computadoras distribuidas en el CI CRT entre el número de computadoras, que como meta, se pretendían distribuir.	$\frac{\text{Computadoras distribuidas}}{\text{Computadoras a distribuir}}$	El indicador permite hacer comparaciones, así como conocer el avance respecto a las metas planteadas. Es un indicador que nos dice la cobertura.
Compuesto	Un indicador compuesto es aquel que podría resultar de dividir el indicador secundario anterior entre el promedio de calificaciones obtenidas por los alumnos de dicho CI CRT. Se supondría que al aumentar la proporción de computadoras aumentaría también el promedio de calificaciones.	$\left[\frac{\text{Computadoras distribuidas}}{\text{Computadoras a distribuir}} \right] \times 10$ $\frac{\text{Promedio de calificaciones}}{1}$	<p>El indicador evalúa cobertura pero además es un indicador de efectividad. El numerador tomará valores entre 1 y 10. Siendo el 1 el peor resultado posible en términos de cobertura y el 10 el mejor. El denominador el número inverso de las calificaciones posibles del 1 al 10.</p> <p>Cuando el indicador da como resultado un número cercano a 100 implica que una mayor cobertura se asoció con mejores calificaciones. Números cercanos a 0 implican que no existió dicha asociación.</p>

Nota: para simplificación, la proporción del numerador deberá expresarse en fracción con sólo un decimal.

Fuente: Elaboración propia.

DIAGRAMA IV.2. Indicador compuesto

Fuente: Elaboración propia.

Además del tipo de usuario y el grado de complejidad, existen otros elementos adicionales que deben ser tomados en cuenta para presentar los ID. Cuando los indicadores se presentan en forma numérica deben contener cierta información que haga más fácil su comprensión. Los ID numéricos deben incluir, según sea el caso, los siguientes elementos: las unidades de medida en la que están expresados, la periodicidad, una nota técnica que explique su funcionamiento y, de ser posible, límites de desempeño numéricos de referencia. En el diagrama IV.2, que se muestra a continuación, se tendría que especificar que el indicador se expresa en términos numéricos abstractos, es decir, al ser un ID de tipo compuesto es el resultado de combinar varios indicadores secundarios que, a su vez, tenían sus propias unidades de medidas. El indicador se recopila con una periodicidad mensual, lo cual implica que cada mes se debe contar con los siguientes datos: computadoras distribuidas, meta de computadoras a distribuir y el promedio de calificaciones.

En este caso, la nota técnica tendría que señalar que el indicador evalúa cobertura pero además es un indicador de efectividad. El numerador tomará valores entre 1 y 10. Siendo el 1 el peor resultado posible en términos de cobertura y el 10 el mejor. El denominador el número inverso de las calificaciones po-

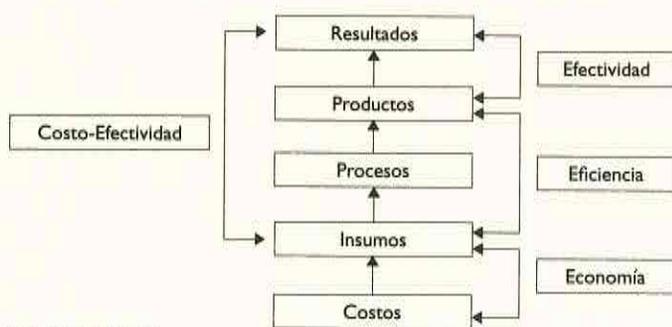
sibles del 1 al 10. Las calificaciones deberán estar expresadas en fracción con un solo decimal. Cuando el indicador da como resultado un número cercano a 100 implica que una mayor cobertura se asoció con mejores calificaciones. Números cercanos a 0 implican que no existió dicha asociación. No obstante, esto no necesariamente implica causalidad. Es decir, el hecho de observar tal asociación no es suficiente para afirmar que existe una correspondencia directa entre una mayor cobertura y mejores calificaciones.

Ahora bien, siguiendo el índice hipotético anterior, se podría construir un conjunto de límites de desempeño aceptables, donde el desempeño se consideraría “excelente” con resultados iguales o mayores a 90, “aceptable” con resultados iguales o por encima de 75, “regulares” con resultados iguales o por encima de 60 y “malos” por debajo de 60, sólo por citar un ejemplo.

Dimensiones de la evaluación del desempeño

Realizar un esfuerzo de reflexión, como el que se menciona en la sección anterior, es una tarea que presenta enormes dificultades si no se cuenta con un esquema predeterminado que la encauce. Es probable que al no intentar sistematizar la reflexión mencionada, sólo se produzcan ideas dispersas carentes de un eje conductor que les otorgue sentido. Por lo anterior, antes de construir un indicador de desempeño es indispensable pensar en los elementos que se deben conjugar para conseguir un resultado en términos generales. Según la CEPAL (2003) éste se deriva de la combinación de insumos, procesos, productos y resultados, como ilustra el siguiente diagrama.

Es así que un indicador podría proveer información útil para emitir un juicio de valor sobre la forma en que estos elementos se están relacionando. Es decir, un indicador arrojaría evidencia con base en la cual un gerente público podría razonar si dichos elementos se están conjugando de una forma correcta, o no. Para lo anterior, será necesario aclarar cuándo se consi-

DIAGRAMA IV.3. Las dimensiones del desempeño

Fuente: CEPAL (2003).

dera que existe una conjugación correcta entre los elementos que pueden generar un resultado.

Economía

A partir de la relación entre los costos y los insumos surge la primera dimensión de la evaluación del desempeño denominada "economía". En esta relación se considera que los dos elementos se relacionan apropiadamente cuando se adquieren las cantidades de insumos requeridos al menor costo posible. Los insumos son recursos de cualquier tipo con los que cuenta un gerente público para generar un producto, éstos pueden ser el personal a su cargo, recursos financieros, instalaciones, equipo, o incluso productos o servicios que recibe de otra organización (Banco Mundial, 1995). Asimismo, los gastos en que se incurre para allegarse, conservar, distribuir y utilizar estos insumos son los costos que inician el proceso de obtención de resultados.

Indicadores de economía. Muestran si los insumos se adquieren con suficiencia, oportunidad y al menor costo posible.

Un indicador de economía podría surgir al comparar los salarios que se pagan a los trabajadores en una organización contra los salarios que en promedio se pagan en otras organizaciones

similares (Promedio organización / Promedio de otras organizaciones). Los recursos humanos son un insumo importante para las organizaciones gubernamentales, por lo que es relevante verificar que los empleados reciban un salario competitivo.

En este caso, si el resultado del cociente es mayor que uno esto significaría que los recursos humanos están mejor remunerados en nuestra organización que en el resto. De modo contrario, un cociente menor a uno nos indicaría que este tipo de recursos son más baratos en nuestra organización que en el resto. En este caso sería prudente entender que los salarios dependen también del tipo de actividades desempeñadas. Es por eso que pudiera ser inexacto comparar nuestra organización con las demás únicamente en términos de salarios, a no ser que se elijan términos de comparación similares a la organización que pretendemos evaluar. Aun así, esta información es, con todas sus limitaciones, una aproximación útil para entender si nuestros recursos humanos son caros o no.

Indicadores de economía-calidad. Presentan evidencia sobre la disponibilidad de insumos de calidad al menor costo posible.

Existen varias definiciones de calidad, algunas se enfocan en los atributos de un producto o servicio, otras en el grado en que satisfacen las expectativas de los usuarios, incluso algunas son una mezcla de ambas (Audit Comisión, 2003). Para construir indicadores de calidad en la dimensión de economía, de acuerdo con la perspectiva de los atributos, habría que tomar una muestra de los insumos de los que dispone una organización gubernamental en un cierto periodo de tiempo. Por ejemplo, la organización gubernamental encargada del alumbrado público en un municipio, podría monitorear 100 de las 10 000 bombillas eléctricas que utiliza cada semestre para observar si tienen la luminosidad, intensidad y durabilidad prometidas por el proveedor, si es que se considera que estas características definen la calidad en este insumo.

El primer indicador surgiría al dividir el número de bombillas que reunieron las características esperadas sobre el total de la muestra (bombillas de calidad / total de bombillas en la muestra). Un segundo indicador podría generarse a partir de un cociente del número de bombillas de calidad entre el cambio del precio promedio de una bombilla, en el semestre actual respecto al anterior (bombillas de calidad / cambio promedio del precio unitario). El primer indicador sería útil para evaluar la calidad de los insumos en cada semestre, mientras que el segundo sería útil para evaluar la calidad respecto al precio y tendría sentido al comparar varios semestres. La información sería de gran relevancia para la toma de decisiones si los indicadores arrojaran evidencia sobre una pésima calidad de los insumos y se decidiera cambiar de proveedores.

Indicadores de economía-suficiencia. Evidencian la disponibilidad suficiente de insumos al menor costo posible.

La suficiencia de los insumos es una característica de gran relevancia para el desempeño desde la dimensión de la economía. Por ejemplo, para verificar si se dispone de una cantidad suficiente de insumos de manera periódica se deberá establecer una cantidad de referencia con la cual comparar las cantidades que se observen en diversos periodos. Por ejemplo, se podría calcular la cantidad de kilómetros que debe recorrer en promedio al mes un vehículo del departamento de policía de una determinada localidad. De esta forma se podría estimar la cantidad de combustible requerida para realizar dicho trayecto. El indicador surgiría al dividir la cantidad de combustible promedio provista al mes a estos vehículos entre la cantidad necesaria estimada (litros de combustible observados/ litros de combustible estimados). Para vincular este indicador con los costos de suministrarlo se podría dividir el mismo indicador entre el precio del combustible en el mes analizado (litros de combustible observados/ litros de combustible estimados) / (precio por litro de combustible).

Otro ejemplo podría resultar al evaluar si existen suficientes profesores para cubrir la totalidad de asignaturas. Para ello, bastaría dividir el número de grupos de alumnos entre el número de profesores disponibles. Sin embargo, construir un indicador de este tipo se complicaría si consideráramos como insumo el número de horas que cada profesor destina a sus alumnos en un grupo determinado (aquí sería indispensable contar con una referencia respecto al número de horas ideal). En este caso, podría tomarse evidencia de documentos de investigación o entrevistas con expertos, para fijar un número de referencia. Sin embargo, sería claro que el indicador derivado de dividir el número de horas promedio dedicadas por maestro entre el número de horas ideales, arrojaría evidencia que podría ser discutible.

Indicadores de economía-oportunidad. Aportan evidencia sobre la disponibilidad de los insumos requeridos en tiempo al menor costo posible.

Para las organizaciones gubernamentales es crucial contar con los insumos que requiere en los tiempos en que se haya planeado tenerlos. Por ejemplo, es crucial que los programas sociales de combate a la pobreza cuenten a tiempo con los recursos financieros que deben distribuir entre su población objetivo. Los retrasos podrían ocasionar serios problemas, entre ellos que algunos beneficiarios no reciban el dinero o la asistencia del gobierno en el momento establecido, lo cual agravaría la situación de precariedad en la que se encuentran. En el caso de políticas públicas de salud para combatir epidemias, el retraso en la disponibilidad de vacunas pudiera resultar desastroso si se generase un rebrote o una expansión de la enfermedad en poblaciones que no han manifestado síntomas. Para este último caso, se puede evaluar de dos formas la oportunidad con la que se están suministrando los insumos. Si los insumos se suministran de una sola vez, lo relevante sería saber si se cuenta con los insumos en el tiempo programado. Por otra parte, si los insu-

mos se surten en varias partes, se podría medir la proporción de insumos entregados contra los requeridos en ciertos momentos particulares (insumos suministrados/insumos requeridos) / corte temporal).

Eficiencia

La dimensión de eficiencia se ubica en la relación entre los insumos y los productos o servicios que proporciona una organización gubernamental. Estos últimos resultan de combinar varios insumos que terminan transformándose en bienes y servicios que se proveen a los ciudadanos, empresas privadas u otras organizaciones gubernamentales. En esta dimensión se considera que la relación es correcta cuando se maximiza el monto de productos generados con la mínima cantidad de insumos. En este caso, los indicadores pertinentes serían aquellos que permitieran sostener si se ha generado la mayor cantidad de productos y/o servicios con los insumos que se le han suministrado a la organización.

Indicadores de eficiencia. Brindan evidencia para saber si se está generando la mayor cantidad de productos con un nivel dado de insumos.

Se podría evaluar también la eficiencia de una organización gubernamental que produce carreteras o caminos al comparar la cantidad de kilómetros producidos en un periodo determinado. Una decisión relevante al formular este indicador sería la forma de representar los insumos, ya sea a través de sus cantidades, precios, o cualquier otra unidad de medida. La construcción de carreteras requiere insumos sumamente variados que van desde el material con el que se construyen, la maquinaria, los recursos humanos, combustibles, entre otros.

Cada uno de estos insumos puede cuantificarse de formas diversas, ya sea en kilogramos, litros, horas máquina u horas hombre. Es por eso que es recomendable buscar una misma unidad de medida que permita incorporarlos de manera ho-

mogénea en el denominador de un cociente, por ejemplo. De este modo el indicador podría resultar de la siguiente manera: (km de carretera/pesos gastados). Este indicador proporcionaría información sobre la cantidad de kilómetros construidos por cada peso gastado en ello. Para verificar la eficiencia podrían compararse varios periodos, tramos o segmentos de una carretera o de varias. Existen, sin embargo, algunas limitaciones para un indicador de este tipo pues la naturaleza orográfica, el clima, u otras características particulares, podrían hacer difícil el realizar comparaciones.

Indicadores de eficiencia-calidad. Muestran si se genera la mayor cantidad de productos de calidad con un nivel dado de insumos.

Cuando el producto suministrado es un servicio puede ser más complicado evaluar su calidad, sobre todo si se considera que ésta depende de valoraciones subjetivas de sus usuarios finales. Por ejemplo, evaluar la eficiencia, incorporando la calidad de los servicios proporcionados por una institución que proporciona servicios de salud puede ser un trabajo arduo. En principio, al medir eficiencia buscaríamos analizar si los servicios de salud otorgados se han provisto al menor costo posible, pero además se buscaría evidencia de que estos servicios son de calidad.

Si los servicios son de consulta médica, los insumos que se requieren son principalmente el número de horas dedicadas por los médicos. De tal forma que al dividir el número de pacientes atendidos (x) entre el total de horas dedicadas en un periodo de tiempo (y) se obtendría un cociente que reflejaría la proporción de pacientes atendidos por hora (x/y). En este caso, números mayores representarían una mayor eficiencia en las actividades desarrolladas.

Si los pacientes consideran que una consulta de calidad es aquella que alivia sus dolencias en una sola ocasión, entonces habría que incluir datos sobre la reincidencia de pacientes que, habiendo seguido el tratamiento, no mostraron una me-

jería considerable. Una forma de evaluar lo anterior podría ser al obtener un segundo indicador construido al dividir el número de pacientes reincidentes (R) entre el total de pacientes atendidos (A) (por ende, R/A). Este indicador sería útil para observar si lecturas muy elevadas de eficiencia en la atención de pacientes no van acompañadas de elevados índices de reincidencia en las consultas. Es decir, un médico podría atender una gran cantidad de pacientes al día pero el reducido tiempo dedicado a cada uno de éstos podría resultar en una atención deficiente. Números cercanos a uno indicarían una alta reincidencia de pacientes, en este ejemplo.

Efectividad

La efectividad es una dimensión de la evaluación del desempeño que explora hasta qué punto se han alcanzado los objetivos que una organización se hubiera planteado. Los resultados son los impactos o efectos que se pueden generar a partir de uno o varios productos suministrados. Asimismo, esos efectos guardan una relación con los objetivos planteados por la organización gubernamental. Por ejemplo, si uno de los productos de una organización gubernamental son las campañas de vacunación contra tuberculosis, se esperaría que uno de los resultados obtenidos fuera una reducción en el número de personas que contraen dicha enfermedad. A su vez, este resultado estaría asociado al objetivo de mejorar la salud de las personas en la comunidad en donde se realizan estas acciones.

Indicadores de efectividad. Brindan evidencia sobre el grado en el que se han alcanzado los objetivos planteados por una organización, política y/o programa.

En general, se asume que los productos, al generar cierto impacto en algunos aspectos de la realidad a la que van dirigidos, provocarán los resultados esperados. Estas relaciones causa-efecto, son siempre aproximadas, cambiantes, pueden demorarse en materializarse y sólo adquieren sentido en ciertos

DIAGRAMA IV.4. Diagrama de ondas



Fuente: Audit Comission (2009).

contextos, como hemos argumentado a lo largo de este libro. De tal forma, en la medida en que los aspectos de la realidad sobre los que se pretenda impactar para provocar cambios sean fenómenos más complejos que respondan a múltiples factores, será más difícil seleccionar los productos más adecuados. Las relaciones son un poco más palpables en las otras dimensiones, pues es más factible encontrar relaciones entre los gastos por insumos, sus cantidades, así como sobre su uso eficiente, que detectar los cambios en la realidad que los productos generados provocan. Más aún, suele ser sumamente complicado dilucidar en qué medida estos resultados nos acercan hacia los objetivos planteados.

Una herramienta útil para identificar los vínculos entre los objetivos, resultados y productos, es el diagrama de ondas utilizado en el Reino Unido por la *Audit Commission* (2009). Para utilizar este enfoque es necesario que un producto sea visto como una piedra que, al ser arrojada al agua, crea múltiples ondas de efecto a su alrededor. Las ondas que se encuentran más al exterior reflejan los efectos del producto relacionados con los objetivos de la organización. Asimismo, las ondas intermedias representan los efectos indirectos del producto. Finalmente, las ondas que se producen más cerca del centro son los efectos directos derivados del mismo.

Características de los indicadores de desempeño

Existen ciertas características que permiten que los indicadores de desempeño sean más útiles para sus usuarios. Sería ideal que un indicador pudiera reunir las todas, pero habrá ocasiones en las que tener una impida tener la otra, por lo que será necesario tomar una decisión. Es preciso señalar que los gerentes públicos deberán identificar de entre todas, aquellas características que le serán más útiles para el tipo de actividades que se pretendan evaluar. A continuación se analizan algunas de las características más deseables de los ID.

Relevancia

Los indicadores que se construyan deberán ser relevantes para una organización, es decir, instrumentos que arrojen evidencia que esté relacionada con sus objetivos y que efectivamente mi-

CUADRO IV.2. El atributo relevancia. Un ejemplo

Ejemplo	Indicador	Detalle
Un indicador de eficiencia que arroje evidencia sobre el tiempo de espera promedio para que a un paciente se le pueda realizar una determinada cirugía es relevante tanto para los pacientes como para quienes administran el hospital.	DE / NP	DE: Días de espera por paciente NP: Número de pacientes Periodicidad: Mensual Unidad de medida: Días / Pacientes Interpretación: Números mayores reflejan menor eficiencia.
Un indicador que mida el número total de personas que integran la lista de espera, al inicio de cada mes, para realizar el mismo tipo de cirugía, es menos relevante para que los pacientes tomen decisiones pues ellos estarán más preocupados por el tiempo que tendrán que esperar que por el volumen de operaciones que el hospital realice. Esta información podría ser relevante para los administradores del hospital en cuanto a la planeación de los recursos para satisfacer esta demanda.	NP	NP: Número de pacientes en espera al inicio de cada mes Periodicidad: Mensual Unidad de medida: Pacientes Interpretación: Números mayores no reflejan necesariamente menor eficiencia.

Fuente: Elaboración propia.

dan aquello que la organización pretende someter a evaluación. Esta característica sirve para evitar que se construyan indicadores únicamente porque se tiene la información para hacerlos, aunque no contribuyan a arrojar evidencia sobre el buen desempeño de la organización. Asimismo, los indicadores deberán ser percibidos como relevantes por las personas que proveen los datos para su construcción, de lo contrario se corre el riesgo de que éstos no sean cuidadosos de suministrar información precisa. Finalmente, debe estar claro que un indicador puede ser relevante para ciertos usuarios y no serlo para los demás. Esto es posible debido a la existencia de múltiples perspectivas sobre un mismo fenómeno, por lo que es recomendable no perder de vista las preferencias de los principales actores interesados en una organización, como se analizó en el capítulo III, para suministrarles indicadores relevantes, según sus propios términos. Esta primera característica deseable se ilustra a continuación.

Claridad

Una segunda característica deseable para los indicadores de desempeño es que tengan una definición clara. En otras palabras, la información que transmita el indicador deberá ser entendible para los usuarios a los que va dirigida. Cuando la información es vaga o confusa pueden suscitarse interpretaciones incorrectas que conducen a una toma de decisiones mal informada. Cuando las definiciones son muy complejas se puede dificultar incluso la recolección de los datos para su construcción. Debe tenerse cuidado, en este sentido, de no definir un indicador de forma muy parecida a otro ya existente, para evitar así duplicación de esfuerzos.

En general, la evidencia derivada de un indicador no debe dar lugar a ambigüedades. Esta cualidad ha de permitir que los indicadores puedan ser auditables y que se evalúe de forma externa su fiabilidad siempre que sea preciso. A esto debe añadirse que un indicador debe ser inequívoco, es decir, que no permita interpretaciones contrapuestas.

CUADRO IV.3. El atributo claridad. Un ejemplo

Ejemplo	Indicador	Detalle
<p>Un indicador de efectividad enfocado en la cobertura, que sería importante para una organización gubernamental enfocada en la educación, como el CPI de nuestro caso hipotético, sería aquel que generara información clara respecto de los apoyos (becas) disponibles y efectivamente otorgados para que los alumnos realicen estudios en el extranjero.</p> <p>Detrás de este indicador se tiene el supuesto de que los alumnos con experiencia académica internacional poseen ventajas formativas y profesionales. En este sentido, una mayor cobertura debería ser percibida como algo positivo para el alumno y la organización.</p> <p>En otro tipo de organización o programa que apoya con desayunos a personas con capacidades diferentes, se construiría un indicador que reflejara la proporción de desayunos que son suministrados a dichos estudiantes, sin embargo se debe tener cuidado, pues el significado de la información podría ser confuso. No sería claro si atender una alta proporción de alumnos con capacidades diferentes sería algo mejor que no hacerlo. En general, este indicador se prestaría para interpretaciones diversas.</p>	<p>AB/BD</p> <p>NDD/TD</p>	<p>AB: Número de alumnos beneficiados BD: Número de becas disponibles Periodicidad: Semestral Unidad de medida: Becas/Alumnos Interpretación: el índice mostrará con claridad la proporción de alumnos que efectivamente están aprovechando las becas disponibles por semestre. Esta sencilla relación arrojará resultados entre 0 y 1, donde 1 quiere decir que se otorgaron todas las becas disponibles para el periodo observado.</p> <p>NDD: Número de desayunos suministrados a alumnos con capacidades diferentes. TD: Total de desayunos suministrados. Periodicidad: Mensual Unidad de medida: Porcentaje de desayunos suministrados a alumnos con capacidades diferentes. Interpretación: Confusa puesto que números mayores no reflejan necesariamente más eficiencia, eficacia o efectividad.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Comparable

Los indicadores de desempeño deben establecerse de tal forma que puedan ser comparados a lo largo del tiempo en diversos periodos. Asimismo, es deseable que éstos puedan ser comparados con los que generen otras organizaciones de similares características. Se dice que un indicador es comparable cuan-

do expresa información semejante y, en su caso, se expresa en unidades de medida que son susceptibles de ser homologadas. Hacer que los indicadores de organizaciones diferentes sean comparables puede ser una tarea difícil, incluso cuando realicen tareas semejantes, debido a que éstas pueden tener diferentes estándares de recolección de datos, procesos desiguales, o simplemente debido a que la definición de los indicadores no permite expresarlos en las mismas unidades de medida.

CUADRO IV.4. El atributo comparabilidad. Un ejemplo

Ejemplo	Indicador	Detalle
<p>Registrar el número de visitantes que reciben los museos en una ciudad, en cierto periodo determinado, podría ser un buen indicador de efectividad que evaluara el éxito de una política de difusión sobre dichos museos.</p> <p>Sin embargo, la política podría haber sido menos exitosa en un gran museo que recibió mil visitantes, en el periodo bajo estudio, que otro más pequeño que recibió sólo cien. Lo anterior puede ser posible si en el museo de menor tamaño, a pesar de que se registren menos visitantes en términos absolutos, se haya experimentado un mayor incremento de los visitantes en términos relativos.</p> <p>Este caso refleja cómo un indicador no comparable puede transformarse para que sí lo sea. Frecuentemente, se usan datos en porcentajes para este propósito.</p>	<p>NV</p> $\left[\frac{Nv2 - Nv1}{Nv1} \right] * 100$	<p>Nv1: Número de visitas en un periodo determinado Periodicidad: Mensual Unidad de medida: Número de visitantes Interpretación: Un mayor número de visitantes implicaría un mejor resultado de la política.</p> <p>Nv1: Número de visitas en el primer mes Nv2: Número de visitas en el segundo mes Periodicidad: Mensual Unidad de medida: Cambio porcentual Interpretación: El indicador representará el cambio en el porcentaje de visitas de un mes a otro.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Verificable

Un indicador es verificable cuando la evidencia que arroja es generada a partir de un proceso ordenado y es posible llegar al mismo resultado si se reproduce tal proceso. Esto es aplicable para los datos, argumentos, cálculos o cualquier otra forma de evidencia. En ocasiones será prudente agregar una nota que explique el procedimiento con el objetivo de que los usuarios puedan verificar la información en cualquier momento. Cuando una organización se esfuerza por construir indicadores verificables debe emprender también, cuando sea necesario, una tarea de reorganización de los sistemas internos de generación de información, así como un esfuerzo por profesionalizar la gestión.

CUADRO IV.5. El atributo verificabilidad. Un ejemplo

Ejemplo	Indicador	Detalle
<p>Algunos indicadores son fácilmente verificables por la naturaleza de los fenómenos que analizan. Por ejemplo, el cociente obtenido al dividir el número de libros del acervo bibliográfico en el CPI CYT, entre el total de alumnos de la institución, es un ejemplo claro de lo anterior.</p> <p>Esta información puede ser fácilmente verificable, pues se asume que los registros anuales tanto de libros como de alumnos son confiables y relativamente estables para ese lapso de tiempo y unidad de medida. En última instancia, incluso, tanto libros como alumnos pueden ser físicamente contabilizados.</p> <p>Por otra parte, un indicador útil para una organización gubernamental de limpia, por ejemplo, puede ser aquel que se genera al dividir el número de toneladas de basura recolectadas</p>	NLA/NA	<p>NLA: Número de libros en el acervo bibliográfico</p> <p>NA: Número de alumnos</p> <p>Periodicidad: anual</p> <p>Unidad de medida: plantel</p> <p>Interpretación: la relación da cuenta de la razón de libros por alumno, al año por cada plantel observado.</p>
	$\frac{Br}{Bt}$	<p>Br: Basura reciclada en kg</p> <ul style="list-style-type: none"> • BT: Basura total colectada en kg • Gr: Costo de un kg de basura reciclado
	$\frac{Gr}{Gt}$	<ul style="list-style-type: none"> • GT: Costo de un kg de basura sin reciclar

CUADRO IV.5. El atributo verificabilidad. Un ejemplo (continuación)

Ejemplo	Indicador	Detalle
<p>que son recicladas en un mes, entre el número total de toneladas de esta basura que son recolectadas en un municipio en el mismo periodo. Este cociente puede ser nuevamente dividido entre la proporción del gasto en basura reciclada sobre el gasto total de recolección de basura. Sin embargo, si no existe un registro documental que permita comprobar, en un momento posterior, la veracidad de esta información, la evidencia podría ser ampliamente cuestionada. Es en estos casos en los que se hace patente la necesidad de contar con sistemas de información internos.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Periodicidad: Mensual • Unidad de medida: Cambio porcentual • Interpretación: El numerador del indicador es el resultado de dividir los kg de basura reciclada entre el total de kg de basura. Este numerador fluctuará entre 0 y 1, obtener números cercanos a 1 nos indica una proporción alta de basura reciclada, así como números cercanos a 0 nos indican una baja proporción de basura reciclada.
		<p>El denominador resulta de dividir el gasto realizado por la organización para reciclar entre el gasto total que realiza la organización para recolectar basura en un mes. El resultado de esta división fluctuará entre 0 y 1, obtener números cercanos a 0 indica que el reciclaje no tiene un peso importante en el gasto total. Números cercanos a 1 indican una participación elevada del gasto por reciclar en el gasto total.</p> <p>Para simplificar las operaciones el resultado se toma con sólo un decimal. De esta forma el indicador puede tomar valores entre 0 y 9. Por tanto al dividir dicho resultado entre 9 se obtendrán valores entre 0 y 1. Valores cercanos a 1 implican que se recicla una mayor proporción de basura a menores costos. Valores cercanos a 0 nos indican que se reciclan menores proporciones de basura a mayores precios. Por tanto es preferible contar con valores cercanos a uno.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Costo – Efectivo

En ocasiones un gerente público puede imaginar diversos indicadores de desempeño para una organización, pero es necesario que siempre considere la conveniencia de construirlos de acuerdo con los costos que implica su construcción (incluyendo producción, recolección y procesamiento de datos). Debe existir un balance entre el costo de obtener la información para los indicadores con la utilidad que éstos tendrán en una organización. Sin embargo, es preferible que se use intensivamente la información de que ya se dispone sin que ésta sea el único criterio que se use para definir los indicadores.

CUADRO IV.6. El atributo costo-efectividad. Un ejemplo

Ejemplo	Indicador	Detalle
<p>Cuando se cuenta con un registro diario detallado de los insumos que se reciben para producir agua potable, la organización encargada de estas tareas no tiene que realizar gastos extraordinarios para construir indicadores de economía. Estos indicadores serían costo – efectivos.</p>	$\left[\begin{array}{c} C_B \\ C_T \end{array} \right]$	<p>CB: Costo del insumo B en un periodo determinado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • CT: Costo total de todos los insumos en un periodo determinado. • Periodicidad: Mensual • Unidad de medida: Pesos • Interpretación: Números cercanos a 1 representan una mayor importancia del insumo en términos de gasto.
<p>Un indicador sobre la incidencia del nuevo material utilizado para pavimentar calles sobre la duración de las llantas de automóviles podría ser interesante para estimar los ahorros de los particulares derivados de esta medida. Sin embargo, la recolección de la información necesaria para este indicador sería enormemente costosa pues es posible que muchas llantas se compren en mercados informales que no cuentan con sistemas de información.</p>	$\left[\begin{array}{c} L_2 \\ L_1 \end{array} \right]$	<ul style="list-style-type: none"> • L1: Número de llantas compradas en el mes anterior. • L2: Número de llantas compradas en el mes actual. • Periodicidad: Mensual • Unidad de medida: Proporción • Interpretación: Números menores a 1 indican que la compra de llantas disminuyó.

Fuente: Elaboración propia.

Atribuible

Es indispensable que las variables que incidan sobre los indicadores de desempeño propuestos puedan ser influidas por los mismos gerentes públicos evaluados. De otra forma, el esfuerzo realizado por los trabajadores de un área específica no tendrá relación alguna con la información que arrojen los indicadores utilizados. Estos indicadores pueden ser percibidos como injustos por las personas que sean evaluadas por ellos e incluso pueden ignorarlos.

Peor aun, se pueden generar incentivos perversos pues las personas no tendrían motivación alguna para esforzarse si dicho esfuerzo no se verá reflejado en los indicadores de desempeño correspondientes. Asimismo, si los resultados arrojados por los indicadores van atados a estímulos, es posible que se recompense a personas cuyo esfuerzo no tiene nada que ver con los resultados obtenidos. Finalmente, cuando dos o más áreas de una organización son evaluadas de manera conjunta es posible que existan problemas para distinguir el aporte de cada una. En ese sentido, los indicadores construidos pueden no ser completamente atribuibles a una u otra área, por lo que antes de ser implementados deben ser consensuados entre las partes involucradas.

CUADRO IV.7. Indicadores atribuibles. Un ejemplo

Ejemplo	Indicador	Detalle
<p>Si se implementa un programa institucional cuyo producto sea la construcción de espacios deportivos, evaluar su efectividad podría ser desatinado si al observar sus efectos en la salud de la población académica, estudiantil y trabajadora del CPI CYT no estuvieran vinculados entre sí, es decir, si la existencia de espacios para hacer deporte, o realizar caminatas no se encuentran relacionados directamente con mejora de la salud de los usuarios de dichos espacios, como puede ser mediante un mejor ritmo cardiaco, o un incremento en la capacidad pulmonar, o la disminución de peso entre otros aspectos relacionados con la salud.</p> <p>Un indicador construido sobre esta base podría no ser atribuible pues la presencia de los</p>	$\left[\begin{array}{c} P_o \\ P_A \end{array} \right]$	<p>Po: Personas obesas en una zona específica, en un periodo determinado.</p> <p>PA: Parques construidos en una zona específica, en un periodo determinado.</p> <p>Periodicidad: Mensual</p> <p>Unidad de medida: Personas/ Parques</p> <p>Interpretación: La relación entre personas obesas y parques construidos debería ir disminuyendo conforme se construyeran más parques.</p>

CUADRO IV.7. Indicadores atribuibles. Un ejemplo (continuación)

Ejemplo	Indicador Detalle
<p>espacios deportivos no implica necesariamente que las personas los utilicen. Además aunque los utilizaran existen muchos otros factores, además del deporte, que posiblemente tendrán mayor peso en la salud de las personas, como la alimentación, hábitos nocivos e incluso la exposición a sustancias peligrosas.</p> <p>Un indicador que monitoree los resultados de un programa social que distribuya litros de leche, podría ser considerado atribuible si evalúa la cantidad de litros de leche que se consumen por familia. Para recabar la información podría ser indispensable realizar una encuesta.</p>	<p>LI: Litros de leche consumidos que fueron reportados por cada familia.</p> <p>• FE: Número de familias encuestadas.</p> <p>• Periodicidad: Mensual</p> <p>• Unidad de medida: Litros/Familias</p> <p>• Interpretación: El resultado del indicador es un promedio que será mayor a medida que las familias reportan un mayor consumo de leche.</p>

$$\frac{\sum_{i=1}^N Li}{FE}$$

Fuente: Elaboración propia.

Sensible

Es importante que los indicadores de desempeño sean lo suficientemente sensibles para detectar cuando existan cambios, por pequeños que éstos sean, en las variables que se están evaluando. Esto puede ser especialmente problemático cuando los cambios en las variables que se están monitoreando son muy pequeños, o cuando se diseñan indicadores cualitativos (por ejemplo, del tipo “sí”, “no”) que sólo nos proporcionan respuestas absolutas sobre lo que se está evaluando.

El primer caso se puede resolver modificando la escala de medición de los indicadores (cuando éstos sean numéricos). En el caso de indicadores cualitativos el problema radica en que al arrojar valores absolutos, éstos no brindan información sobre el progreso hacia las metas planteadas. Por este motivo un indica-

dor de tipo (“sí”, “no”) puede señalar que no se han alcanzado las metas, pero no tendría la capacidad de decirnos si se ha logrado un avance significativo al respecto. Para este caso, se recomienda utilizar varios indicadores cualitativos para evaluar el alcance de metas intermedias, con lo que sería posible detectar cierto avance. Otra forma de lidiar con este problema es convertir el indicador cualitativo en uno cuantitativo que sí sea capaz de capturar el progreso, aunque hay que recordar que no siempre es posible elaborar indicadores numéricos.

CUADRO IV.8. El atributo sensibilidad. Un ejemplo

Ejemplo	Indicador Detalle
<p>Cuando se ha diseñado una política de archivos digitales en una dependencia que anteriormente sólo almacenaba documentación de manera física y desorganizada, un indicador que señale si se ha conseguido digitalizar todos los documentos (si se trata del CBI CYT los documentos podrían formar parte del expediente electrónico de los alumnos, por ejemplo) nos informaría si se ha conseguido finalizar una tarea que es de gran relevancia para la organización.</p> <p>Sin embargo, este indicador no podría brindar información parcial, sobre el avance conseguido en un cierto periodo de tiempo.</p> <p>Para tener indicadores sensibles podrían tenerse tres indicadores cualitativos, uno para cada tercera parte de la totalidad de la documentación que es necesario digitalizar. De esta forma cuando se hubiera digitalizado más de 30% de la documentación, nuestro primer indicador de desempeño nos diría que “sí” se ha cumplido con la digitalización de la tercera parte de los documentos. Esta información nos indicaría la existencia de un avance sin importar que los otros dos indicadores nos arrojarán un “no” como respuesta. Finalmente, sería posible diseñar un indicador cuantitativo sobre el porcentaje de avance de documentos digitalizados, con lo que siempre se evaluaría el progreso.</p>	<p>“Sí”, “No”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sí: Se digitalizó 100% de la documentación. • No: No se digitalizó 100% de la documentación. • Periodicidad: Mensual • Unidad de medida: El resultado no es un número. • Interpretación: Sólo nos arroja información absoluta sobre el logro de los objetivos. <p>DD: Documentos digitalizados. DT: Documentos totales.</p> <p>Periodicidad: Mensual</p> <p>Unidad de medida: Documentos</p> <p>Interpretación: A medida que la proporción se acerque a 1 se podrá decir que se ha logrado un avance respecto a los objetivos finales de la tarea.</p>

$$\frac{D_D}{D_D}$$

Fuente: Elaboración propia.

Evita incentivos perversos

Al pensar en un indicador de desempeño es de suma importancia que se reflexione sobre los comportamientos que se pueden estar induciendo. Debe recordarse que estos instrumentos son la base para distribuir recompensas, castigos o estímulos, por lo que además de evaluar comportamientos también pueden llegar a modificarlos. Aquellos indicadores que pudieran generar comportamientos contrarios a los esperados deben ser evitados en la medida de lo posible.

CUADRO IV.9. Indicadores e incentivos perversos

Ejemplo	Indicador	Detalle
<p>Un departamento de seguridad pública podría estar generando incentivos perversos si evalúa el desempeño de sus oficiales de policía sólo de acuerdo al número de arrestos que éstos realicen en cada turno. Si se otorgan estímulos a los oficiales que mayor cantidad de arrestos consigan éstos tendrán incentivos para arrestar el mayor número de personas posibles.</p> <p>Esto en conjugación con un reglamento de policía confuso que no sea claro en torno a las causas por las que alguien puede ser arrestado, propicia que un indicador de este tipo provoque conductas no deseables.</p>	(AR) x (IN)	<p>AR: Número de arrestos realizados en un mes.</p> <p>IN: Incentivos otorgados por cada arresto.</p> <p>Periodicidad: Mensual</p> <p>Unidad de medida: Pesos</p> <p>Interpretación: El resultado será el monto de incentivos derivado de los arrestos realizados.</p>
<p>Para evitar que los indicadores generen incentivos perversos es indispensable detectar las posibles conductas no deseadas que se pueden generar; para que posteriormente se introduzcan mecanismos que desincentiven estas conductas.</p> <p>Para el caso del departamento de seguridad pública se podría generar un reglamento claro sobre los casos en los que se podrían realizar arrestos. Asimismo, el indicador debería castigar aquellos arrestos realizados de forma inmediata.</p>	(ARI) x (CA)	<p>ARI: Arrestos indebidos</p> <p>CA: Castigo por arrestos indebidos</p> <p>Periodicidad: Mensual</p> <p>Unidad de medida: Pesos</p> <p>Interpretación: El resultado será el monto que se restará de castigo por realizar arrestos indebidos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Permite la innovación

Se mencionó que un indicador de desempeño no es un instrumento neutral pues además de presentarnos una aproximación de la realidad también incide en ella y puede modificar comportamientos. Es por esto que cuando se construyen indicadores que se encuentran concentrados exclusivamente en los procesos, los individuos suelen estar más preocupados por cumplirlos que por pensar en procesos alternativos. En cambio, con indicadores que efectivamente evalúan productos o efectos, las personas tienen mayor libertad para innovar sobre las mejores formas de alcanzar ciertos resultados. En general, es necesario prestar atención a que los indicadores de desempeño no se conviertan en estructuras rígidas que impidan la innovación.

CUADRO IV.10. El atributo innovación. Un ejemplo

Ejemplo	Indicador	Detalle
<p>Un indicador que muestre el número de expedientes que se integraron y almacenaron en un cierto periodo de tiempo puede ser útil para evaluar la eficiencia de un proceso. Sin embargo, podría ser a la vez un obstáculo para que los trabajadores se concentren en la verdadera meta de la organización que pudiera ser; digamos para el caso de una organización de salud, la atención médica preventiva.</p>	$\left[\begin{array}{c} E_2 \\ E_1 \end{array} \right]$	<p>E1: Expedientes integrados en un mes anterior.</p> <ul style="list-style-type: none"> E2: Expedientes integrados en el mes actual. Periodicidad: Mensual Unidad de medida: Expedientes Interpretación: Resultados mayores que 1 indicarán que en el mes actual se integraron más expedientes que en el anterior
<p>Para evitar el efecto no deseado descrito arriba, se recomienda enfocarse en indicadores de efectividad o de eficiencia.</p>	$\left[\begin{array}{c} PA \\ PR \end{array} \right]$	<p>PA: Pacientes atendidos</p> <ul style="list-style-type: none"> PR: Pacientes registrados Periodicidad: Mensual Unidad de medida: Pacientes Interpretación: Cada mes se registra una determinada cantidad de pacientes. La meta es atender a 100% de ellos pero este objetivo no siempre se logra. Este indicador nos indica qué proporción de pacientes se atendieron.

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha mostrado en las últimas páginas, fomento a la innovación, prevención de incentivos perversos, sensibilidad, atribuibilidad, costo-efectividad, verificabilidad, comparabilidad, claridad y relevancia, son características deseables en los indicadores de desempeño. Sin embargo, combinar todas ellas es, sin duda, una problemática mayúscula a la luz de las complejas realidades que enfrentan las organizaciones públicas. Por ello, una vez que se han considerado las complejidades del entorno público y de los propios indicadores, así como las recién mencionadas características ideales, es necesario revisar brevemente el proceso de construcción de indicadores de resultados en la arena pública, a la luz de una experiencia internacional reconocida, lo que permitirá redondear lo hasta aquí expuesto en el capítulo.

El proceso de construcción de indicadores de resultados. Una aproximación general con base en el modelo *Pathfinder*²

Al iniciar el siglo XXI, se echó a andar en Nueva Zelanda una de las experiencias más enriquecedoras en lo que a la gestión pública por resultados se refiere: el proyecto “Pathfinder”. Éste contó con la participación de ocho agencias gubernamentales que “buscaban integrar de mejor manera la información del desempeño basado en resultados al sistema de gestión del sector público” en dicha nación (<io.ssc.govt.nz/pathfinder/>). Entre otras cosas, el modelo resume y describe los pasos necesarios para construir indicadores de resultados en organizaciones públicas. Como se verá, la secuencia resume muchas de las complejidades de la construcción de indicadores, por lo que

² Como parte sustantiva de este proyecto se generaron una serie de documentos guía para la gestión por resultados. Éstos están disponibles en línea en el sitio web del proyecto: <<http://fin.ssc.govt.nz/pathfinder/>>, por lo que se recomienda ampliamente su consulta directa para profundizar en este tema. Véase, en particular, “Building Block 2: Outcome indicators”.

A no ser que explícitamente se indique lo contrario, la fuente de esta sección es el sitio web del Proyecto Pathfinder, arriba especificado.

servirá para recapitular lo hasta aquí expuesto y dar paso al cierre de este apartado.

De acuerdo con el modelo Pathfinder, el proceso de construcción de indicadores de resultados, consta de siete etapas: 1. Planeación; 2. Aprendizaje de otras experiencias; 3. Diseño de indicadores para informar la toma de decisiones; 4. Definición de los resultados que serán medidos; 5. Construcción de los indicadores; 6. Validación de los mismos, y finalmente, 7. Reporte de la información generada.

La planeación, como fase inicial del proceso, parte de la creación de un grupo de trabajo para la generación de los indicadores, pudiendo ser el mismo equipo que realizó el enfoque de marco lógico del capítulo III. Tal equipo deberá en primera instancia deliberar respecto de los objetivos del conjunto o sistema de indicadores, así como de la definición de las características de los entregables, responsabilidades, tiempos y requerimientos de consulta, tanto al interior como fuera de la organización. Dicho equipo, idealmente estaría controlado por el director de la organización, quien comisionará a un alto funcionario de la misma como líder del proyecto. El rol principal del líder del equipo, quien preferentemente debe estar familiarizado con el análisis cuantitativo, será el de asegurarse que los indicadores generen valor agregado para la toma de decisiones de la organización. Además del responsable, o la responsable, es recomendable que el grupo incluya a un miembro de la organización con conocimiento de las necesidades del usuario final, así como un especialista en estadística. Todos ellos deberán, en la medida de lo posible, consultar con los miembros de las áreas de la organización, así como con los *stakeholders* externos que pudieran verse afectados por el proceso que se está planeando.

La segunda etapa, por su parte, es en realidad un preludio al trabajo de definición respecto de lo que se debe y puede en realidad medir (punto 4 del modelo Pathfinder, más adelante). Se trata aquí, simplemente, de aprovechar la experiencia respecto de la construcción de indicadores que se ha tenido en otras organizaciones similares, nacionales e internacionales, así

como dentro de otras áreas al interior de la propia organización, en su caso. Los riesgos, retrasos y costos del proceso de construcción pueden ser minimizados al realizar esta primera observación, en particular al identificar los indicadores que en esas experiencias se emplean, así como la forma en que se estima su idoneidad. El identificar buenas prácticas, además, permite la eventual adopción de indicadores que ya han probado su funcionamiento adecuado en otros lados, captura la experiencia de los expertos en el sector, sugiere posibles rutas de acción cuando surgen problemas, y provee de ejemplos reales de la aplicación y uso de los indicadores de resultados en el campo de actuación de la organización.

Los indicadores se encuentran frecuentemente en fuentes útiles que no son mutuamente excluyentes, tales como: sitios web de diversa índole;³ reportes formales de las organizaciones, sectores, estados, regiones e incluso a nivel nacional e internacional; así como en publicaciones académicas, tanto físicas como en línea. Finalmente, debe considerarse que el aprendizaje derivado de las buenas prácticas detectadas en otros contextos, deberá siempre adaptarse a las necesidades particulares de información para la toma de decisiones de la organización, pues muy difícilmente habrá algún caso donde lo aplicado previamente resulte exactamente igual a lo que se requiere en la nueva circunstancia.

Tras haber recolectado y aprendido de la experiencia previa, el tercer paso en el modelo Pathfinder busca que, efectivamente, el sistema permita informar la toma de decisiones de la organización. Para ello, debe primero clarificarse la manera en la que los indicadores de resultados serán usados en la toma de

decisiones a nivel directivo, pues éstos pueden ser diferentes en función del tipo de decisiones que pretendan informar.

En términos de utilidad para la toma de decisiones, las mediciones usadas en los indicadores deberán tener en cuenta, como ya se analizó en los capítulos anteriores, los siguientes aspectos:

El contexto operativo de la organización, en términos de estrategias, prioridades y decisiones de coordinación con otras entidades, en su caso;

Las tendencias y cambios en los resultados esperados de la organización en el tiempo;

La equitativa medición de resultados entre grupos diversos (hombres/mujeres o población urbana/población rural, por mencionar algunos ejemplos);

Dar seguimiento a las metas establecidas, alineando grupos de indicadores con las actividades sustantivas de la organización.

En la cuarta fase se definen las mediciones que han de emplearse para construir los indicadores de resultados. Aquí la identificación ocurre en dos momentos, lo que *debería usarse*, y lo que *puede usarse*. Para el primero de ellos, existen cinco formas diferentes, pero no mutuamente excluyentes, de encontrar los indicadores de resultados más idóneos:

De arriba hacia abajo: esto es, en función de la misión/visión de la organización;

De abajo hacia arriba: construyendo sobre los impactos buscados por las actividades o productos sustantivos de la organización;

Intraorganizacional: empleando resultados buscados por múltiples organizaciones;

Revisión de literatura: uso de buenas prácticas nacionales e internacionales (fase 2);

Consulta con los actores interesados (*stakeholders*) para incluir sus contribuciones.

³ En este sentido, aun a riesgo de enfatizar una obviedad, deberá tenerse en cuenta que la información disponible en línea no necesariamente ha pasado por filtros de calidad, por lo que no siempre es confiable. Un criterio sencillo y efectivo para evitar usar información inadecuada, es recurrir preferentemente a sitios web de organismos multilaterales, por ejemplo: ONU, OCDE, CEPAL, entre otros; gubernamentales, tanto nacionales como extranjeros (.gob; .gov); educativos (.edu); o de organismos no gubernamentales de reconocido prestigio y seriedad (.org).

Una vez que se ha identificado lo que debería medirse, unas series de cuestiones prácticas determinarán lo que en realidad puede medirse, así como la manera en que las restricciones pueden ser superadas. Éstas incluyen, entre otras: la temporalidad de la información capturada en el indicador de resultados (mensual, semestral, anual, etc.); la disponibilidad y costo de los datos que servirán de insumos; la factibilidad de mejorar esos insumos y disminuir costos en el futuro. Los diferentes escenarios temporales también deben ser considerados, al identificar tanto la información que puede ser generada en el corto plazo, como las posibles mejoras a los datos y mediciones que podrían implementarse en el mediano plazo.

Con lo anterior, el modelo Pathfinder sugiere los siguientes pasos genéricos en la definición de indicadores de resultados:

- Identificar las necesidades de información de los *stakeholders*, tanto internos como externos, así como de los tomadores de decisiones y personal al interior de la organización;
- Identificar los resultados cruciales buscados por la misión de la organización (o sus unidades internas);
- Identificar buenas prácticas mediante la literatura especializada y el conocimiento de otras organizaciones;
- Especificar de qué manera las actividades sustantivas (productos) se encadenan con la obtención de resultados
- Especificar los indicadores en términos medibles en relación con cada resultado;
- Especificar los grupos a los cuáles se les reportarán los indicadores;
- Definir de qué manera se medirá el error estadístico y se usará para interpretar los resultados;
- Buscar apoyo externo para el sistema de indicadores de resultados, así como apoyo interno para la obtención de los recursos necesarios para alimentar y mantener dicho sistema.

Una vez que se han definido los resultados a medir, así como los grupos de interés, da comienzo la etapa cinco del modelo

Pathfinder: la construcción del sistema, propiamente dicho, cuyo primer paso es identificar de manera precisa las variables o insumos requeridos, así como los grupos o entidades a los que se les reportará la información. Para ello, es una buena idea comenzar por generar una lista de los datos o *inputs* necesarios para satisfacer los indicadores definidos en la etapa previa. A partir de tal listado, deberá llevarse a cabo un proceso iterativo de revisión respecto de la disponibilidad y calidad de dichos insumos, con el fin de rastrear posibles deficiencias y, en su caso, proponer cambios en la definición de los indicadores antes propuestos. Con ello, y teniendo en cuenta a quién se le presentará la información, se recomienda generar un primer reporte-muestra de la forma en que la información será presentada, así como una especificación técnica de las necesidades que habrán de verse satisfechas para la construcción de los indicadores en términos de insumos, recursos humanos, financieros, entre otras que puedan surgir. Dicha especificación deberá también contemplar la manera en que se tendrán en cuenta los errores de medición y de resultados.

La especificación técnica es especialmente importante en la medida en que sirve de base para la negociación y renegociación del sistema al interior de la organización. Idealmente ésta permitirá:

- Lograr la aprobación directiva para destinar los recursos al sistema;
- Generar acuerdo entre las unidades sobre las responsabilidades y compromisos adquiridos;
- Guiar al personal respecto de la construcción y operación de los indicadores.

Finalmente, es recomendable buscar la integración de los usuarios finales en el proceso de construcción y prueba del sistema.

Los indicadores sólo deben ser reportados y usados tras haber sido cuidadosamente validados, lo que constituye la fase seis del modelo Pathfinder. Esta verificación, de nueva cuenta en el

terreno ideal, debe ser realizada tanto por personal de la organización como por agentes externos. Las pruebas específicas dependerán de la complejidad del propio grupo de indicadores, de tal modo que si éste se alimenta y emplea algún *software* informático, podrán realizarse pruebas estadísticas más sofisticadas, mientras que un conjunto de indicadores más modesto, basado en *inputs* "físicos", estará sujeto a una inspección visual en busca de errores en la clasificación de datos, por ejemplo.

De cualquier manera, una vez que se validen los indicadores, el paso final es reportar la información generada. Como ya se habrá anticipado, la clave en este paso final es siempre tener en mente las necesidades de quienes recibirán los reportes, lo que a fin de cuentas minimizará los costos de trabajar nuevamente para generar información específica para los diferentes receptores de la misma. Son seis los aspectos que se deben considerar al elaborar reportes:

1. Nivel de agregación de la información: nacional, regional, área o departamento de la organización, grupo demográfico, servicio recibido, periodo de tiempo, por mencionar algunos ejemplos;
2. Comparaciones entre categorías tales como jurisdicciones, unidades organizacionales, resultados de otras organizaciones similares, metas, desempeño histórico, entre otras;
3. Comparabilidad y compatibilidad: la información contenida en los indicadores debe ser medida usando un sólo método, cuando ello sea posible. Para efectos de comparación externa, los datos y mediciones deberán ser comparables con los de otros organismos similares;
4. Explicaciones: los reportes deben incluir una descripción sucinta de las diferencias, tendencias y cadenas causales, haciendo explícita la posibilidad de errores en la medición;
5. Limitaciones: los reportes deben también explicitar los supuestos subyacentes así como las restricciones en los datos y variaciones en los métodos de medición (por ejemplo entre jurisdicciones distintas);

6. Presentación clara: finalmente, los reportes deben concentrarse en los indicadores de mayor interés en función de la audiencia, presentando efectivos resúmenes visuales y verbales de la información.

Con la información debidamente presentada, concluye el proceso descrito en el modelo Pathfinder. Como se ha visto, se trata de una guía breve y útil en la construcción de indicadores de resultados. Puede objetarse, sin embargo, que este modelo asume que dichos indicadores son endógenamente generados. Es decir, parte del supuesto de que la organización tiene un margen de maniobra relativamente amplio para crear y verificar la idoneidad de los indicadores, lo cual no necesariamente ocurre en el contexto mexicano. No obstante, los pasos a seguir sugeridos en las líneas previas permiten la reflexión respecto de las mediciones más convenientes para la organización, dadas sus circunstancias específicas, por lo que constituyen, en el peor de los casos, una valiosa herramienta de información, diálogo y negociación entre la organización y sus *stakeholders* externos. Por lo anterior, la guía sigue siendo una útil referencia, aun en el caso de que los indicadores estén exógenamente determinados.

Ahora bien, al igual que en el resto del libro, la intención es que la guía tomada del modelo neozelandés, se adapte a las circunstancias particulares de las distintas organizaciones públicas nacionales. Ya sea que se generen algunos cuantos indicadores al año, o se implemente un sistema de información semanal basado en complejos *softwares*, esta pequeña guía permitirá no perder de vista el sentido principal de los indicadores de resultados: informar la toma de decisiones al interior de la organización.

Algunas reflexiones finales sobre los indicadores

Como se ha visto en este capítulo los indicadores pueden y deben ser, sin lugar a dudas, una herramienta fundamental en la

construcción de los SED. Para ello, sin embargo, se requiere tener en cuenta las complejidades propias del sector público, así como las potencialidades y límites de los indicadores como instrumentos de evaluación. Idealmente éstos presentan información relevante para la organización, de manera resumida y clara, lo que a su vez posibilita tanto la toma de decisiones oportunas y sustentadas, como la rendición de cuentas al interior del organismo, así como entre éste y sus *stakeholders*. Sin embargo, no son —o no debieran ser, mejor dicho— elementos suficientes de decisión, por sí mismos y de manera aislada. Es decir, el indicador debe ir acompañado de una argumentación causal que lo sustente y le de sentido. Precisamente por ello es que los indicadores cobran mayor peso en el marco de sistemas que, como los SED, deberían tener como sustento la búsqueda y formulación explícita de estos razonamientos causales, conectados con los objetivos organizacionales en el tiempo, como se ha visto en los capítulos previos de este libro.

Además de esas dificultades propias del uso de indicadores en el sector público, la construcción de estos datos aproximados de la marcha organizacional, tiene en sí misma cuestiones potencialmente problemáticas que en la mayoría de los casos no encontrarán respuestas automáticas, sencillas ni únicas, sobre todo en lo que a los indicadores de desempeño se refiere. Por el contrario, cuestiones relativas a qué medir y cómo hacerlo, la conexión entre las variables seleccionadas y los fines de la organización en el tiempo, la mejor manera de presentar la información, entre otras discutidas en el capítulo, pasan necesariamente por un esfuerzo de reflexión y consenso colectivo, al menos en algún grado. E incluso aun cuando los indicadores de desempeño sean exógenamente dados, la deliberación en torno de su construcción y uso brindará elementos de negociación y ajuste entre la organización y sus controladores externos.

Una vez que se tienen en mente los límites y dificultades de los indicadores de desempeño, se comprenderá con mayor facilidad que las características que idealmente deben tener éstos mismos, tales como relevancia, claridad, costo-efectividad, en-

tre otras de las mencionadas en el capítulo, son una aspiración difícilmente realizable, pero al mismo tiempo se constituyen como una referencia útil y obligada en la búsqueda de construir el mejor indicador posible dadas las sistemáticas e inevitables restricciones.

En suma, como parte de los SED, los indicadores cumplen un importante rol que se desdobra en dos dimensiones, inter e intraorganizacional. La primera, de gestión interna, favorece la toma de decisiones oportuna e informada, producto del seguimiento continuo —aunque generalmente aproximado— del desempeño de la organización en su campo de acción respectivo. La segunda, por su parte, y de manera más destacada en un entorno democrático en consolidación, como es el caso en nuestro país, pasa por posibilitar la rendición de cuentas respecto del uso eficiente de recursos públicos escasos. Así, la construcción y uso de indicadores, como proceso continuo susceptible de mejora en el marco de los SED, dota a las organizaciones públicas de elementos para mostrar los logros alcanzados en el marco de horizontes temporales diversos y contextos explícitamente complejos. Con ello, no sólo la organización gana en autoconocimiento y capacidad de gestión, sino que todos los actores interesados se ven favorecidos con el uso de indicadores construidos y reconstruidos como elementos de información, falibles pero potentes, en el contexto general de los SED.

Conclusiones generales

Como hemos visto a lo largo de este libro, los Sistemas de Evaluación del desempeño son un instrumento emanado de una particular visión respecto de la manera en que debe conducirse la administración pública: aquella que hace de los resultados el legitimador último de la labor de los gobiernos. Ésta ampliamente difundida perspectiva es especialmente importante en contextos como el mexicano, en donde la democracia es relativamente reciente y los gobiernos (de todo nivel) son frecuentemente de muy mala calidad y con capacidades francamente limitadas. Sin duda, ante gobiernos con tales características, es muy atractivo impulsar una perspectiva que ponga énfasis en el imperativo de que la acción gubernamental requiere medir y mostrar con contundencia los resultados alcanzados. Esto bajo la idea de que es prioritario que los gobiernos rindan cuentas efectivas, claras y concretas a los ciudadanos, en primera instancia, respecto del uso eficiente de sus contribuciones. Los SED en este marco se han presentado frecuentemente como la herramienta que permite el seguimiento y medición objetivo de la acción pública orientada a fines específicos claramente predefinidos.

Hemos también argumentado en estas páginas que, aunque los SED son sin duda un arma importante del arsenal con que cuentan los ciudadanos, políticos y servidores públicos para medir y evaluar la acción gubernamental, no se trata de ninguna manera de instrumentos que por el hecho de ser técni-

camente sofisticados, realmente sean capaces de “medir” los resultados e impactos efectivos, reales de la acción gubernamental. Por el contrario, un Sistema de evaluación del desempeño se construye sobre supuestos firmemente arraigados y —probablemente por lo anterior— pocas veces discutidos, al tiempo que su aplicación se complica aún más por las características políticas y administrativas de las organizaciones públicas en cualquier democracia (Arellano, 2010: 61).

La propia categoría de desempeño, respecto de la que se podría suponer que existe amplio consenso, en realidad es multidimensional y relativamente laxa, lo que permite diversas interpretaciones de la misma; las cadenas causales que idealmente enlazan el actuar de una organización, desde su misión/visión hasta sus impactos, son sistemáticamente esquivas, por decir lo menos; las mediciones necesarias para alimentar los SED, son en todo caso intentos por capturar con mayor o menor éxito las modificaciones a la realidad que pueden ser atribuidas a la acción de las organizaciones públicas; y finalmente estas últimas deben, además, actuar con estricto apego a la ley mientras buscan alcanzar objetivos complejos, muchas veces exógenamente determinados y cambiantes a lo largo del tiempo.

Además, la naturaleza política de la acción gubernamental hace que la rendición de cuentas sea fácilmente capturada como idea por posiciones moralistas de actores políticos y sociales que se apropian de la misma con discursos grandilocuentes, como si la rendición de cuentas fuera una batalla entre “buenos y malos”. Desafortunadamente esto es común en contextos como el mexicano, donde la implementación, esto es, los actos necesarios para hacer operativa y real una idea, sigue siendo de poca importancia para los actores políticos y de la academia, más acostumbrados a los grandes discursos y a realizar diagnósticos en lugar de actuar.

Y a pesar de todo lo anterior, como también defendimos en este texto, los SED pueden ser muy útiles tanto para la oportuna toma de decisiones como para lograr una verdadera rendición de cuentas. Como vimos, los Sistemas de evaluación del des-

empeño definen parámetros de acción, seguimiento y medición en línea con los objetivos organizacionales, mediante instrumentos como la Reflexión estratégica y la Matriz de marco lógico. Asimismo, recolectan, eslabonan y presentan información útil para las organizaciones, de manera sistemática mediante herramientas como los indicadores de desempeño. Esta información sirve a la organización para mostrar y legitimar su actuación frente a sus organismos controladores y, en última instancia, pero en primer orden de importancia, frente a la sociedad a la que el gobierno en su conjunto se debe.

Para que ello suceda, sin embargo, es necesario equilibrar el enfoque sobreoptimista a la luz de las dificultades de construcción e implementación mostradas en todos los capítulos previos, y entender a los Sistemas de evaluación del desempeño como instrumentos más flexibles, con episodios de ensayo y error, con un componente político importante y permanente, en el que distintas lógicas causales son posibles e incluso deseables. La legitimación, entonces, no se obtendrá al mostrar la obtención de resultados por sí misma, sino al desvelar el proceso que les dio origen, así como la lógica causal y argumentativa que los sostiene, bajo el supuesto de que no existe una sola fórmula correcta o técnica racional infalible, sino muchas visiones, incluso contrapuestas, que deben hacerse explícitas y discutirse. Un SED, en pocas palabras, se puede convertir en un excelente instrumento para discutir los supuestos detrás de la selección de alternativas y analizar éstas en forma comparativa, lo que constituye sin duda un ejercicio interesante para una democracia deliberativa.

En este sentido, queremos hacer explícitos algunos puntos clave para un caso como el mexicano, urgido de mejores gobiernos:

1. Como todo instrumento de gobierno, un SED tiene costos, limitaciones y problemas de diseño e implementación. Saber para qué sirve un SED, qué sí puede hacer y que no, qué costos tiene y qué efectos negativos puede generar en la acción pública es un paso crítico.

2. Antes de lanzar un instrumento de esta complejidad es fundamental discutir una pregunta clave: ¿Para qué sirve, para qué se quiere un SED? Las respuestas son múltiples, pero en todo caso debe impulsarse que sean prácticas, claras y ligadas siempre a un objetivo general de rendición de cuentas y mejor gobierno. Un SED otorga información, nunca completa, para que los ciudadanos puedan deliberar con sus gobiernos respecto de los problemas definidos, la explicitación de las soluciones propuestas, los supuestos que sostienen dichas soluciones, los costos y efectos negativos que se pueden generar, los retos y fallas que se pueden encontrar en el camino. Un SED no puede asumirse como una fotografía de un gobierno lleno de gente racional que encuentra cadenas causales exactas. Eso es demagogia.
3. Se tienen a la mano diversos instrumentos: la planeación o reflexión estratégica, el esquema de marco lógico, los indicadores. Nuevamente, los instrumentos no definen a un SED, son herramientas. El tener indicadores no significa que se tienen definidos resultados o impactos. El que se hagan cadenas o árboles de problemas, no significa que ya se tiene el diagnóstico único y técnicamente cerrado de un problema. El que se defina una misión o visión no implica que la organización está ya de acuerdo y todos seguirán la misma línea. Un SED se trata, en última instancia, de generar un esquema relativamente explícito de acuerdo entre diferentes actores internos y externos, respecto de sus compromisos y de las maneras en que lo piensan lograr. Pero también de una posibilidad de deliberación, de discusión: ¿Son éstos los valores, los criterios que se quieren alcanzar? ¿Se están integrando criterios de decisión contradictorios en forma razonable? Por ejemplo, justicia versus equidad; eficiencia versus transparencia, etc. ¿Son los costos calculados realistas para alcanzar objetivos viables? ¿Están siendo las organizaciones gubernamentales lo suficientemente ambiciosas en términos de los problemas que quieren alcanzar? O por el contrario, ¿están siendo demasiado optimistas? Un Siste-

ma de evaluación del desempeño, entonces, sirve mucho más para hacerse preguntas, para presentar opciones a la deliberación. Ésa es su fortaleza, y no ser un mapa exacto, una fotografía inmóvil sobre la que se pueda hacer juicios extremos del tipo: bueno-malo, cumplimiento-no cumplimiento, fracaso-éxito, sólo por mencionar algunos.

4. Como mecanismo de rendición de cuentas, sin embargo, tiene una gran desventaja que no podemos dejar de mencionar: los incentivos perversos que puede generar. Si un SED es visto como un instrumento técnico exacto que pueda llevar a juicios y por tanto a consecuencias inmediatas (como castigos o sanciones) es probable que los actores gubernamentales usen al SED para justificarse, para protegerse ante evaluaciones con consecuencias. La tendencia es muy clara en todos los casos, en cualquier país: los servidores públicos tienden a diseñar indicadores para cumplirlos al 100 por ciento y obtener altas calificaciones. Éste es el gran problema de un SED: los incentivos perversos que puede generar para siempre aparecer con una "alta calificación". Evitar que esto suceda es un esfuerzo permanente: desde el diseño hasta su constante implementación hay que buscar formas de evitar que el SED se convierta en un gran ejercicio de simulación, de medición para "cumplir". Cómo evitar este efecto perverso debe ser una preocupación constante.

Sin lugar a dudas que una administración pública efectiva requiere de mejores instrumentos, más claros y explícitos, para alcanzar resultados. Pero la administración pública es en toda democracia una criatura política, llena de organizaciones gubernamentales afectadas y movilizadas políticamente. Ésta es una condición. Y como organizaciones, están compuestas de personas, con intereses y capacidades, con límites de tiempo y conocimiento. Un SED puede ser un instrumento entendible y útil en estas condiciones, en esta lógica. Pretender que un SED no debe considerar estos elementos (la vieja y terriblemente errónea dicotomía política administración) o peor, pensar que

un SED gracias a ser una técnica “racional” eliminará estos factores políticos y humanos de la acción gubernamental, es probablemente el peor error en que se ha caído.

En suma, el SED entendido en el marco de las complejidades técnicas, pero sobre todo organizacionales y políticas expuestas en las páginas de este libro, sigue siendo sin duda alguna un instrumento útil, en la medida en que se conozcan sus límites y su aplicación sea pragmáticamente vinculada a tales restricciones intrínsecas. Esta visión, más moderada y crítica respecto del poder de los sistemas de evaluación del desempeño, era ya una necesidad en el contexto técnico-discursivo de la administración pública orientada a resultados, con especial énfasis en el caso mexicano. Creemos que en esa prudente advertencia reside precisamente el valor agregado de esta obra, y es ésa misma perspectiva la que esperamos logre permear en el lector.

Bajo ese importante matiz, para el funcionario público, el SED constituye una gran herramienta para la toma de decisiones informada, adaptable a las necesidades particulares de su organización, construida con sentido crítico y visión de largo plazo, adaptable y susceptible de reformularse sistemáticamente; un instrumento siempre perfectible que admite y privilegia lógicas políticas, en el mejor sentido de la palabra, como diálogo y contraste de perspectivas diferentes, muchas de las veces abiertamente opuestas; un elemento clave, aunque, limitado, para la mejora del quehacer gubernamental.

Por su parte, para el legislador, académico, directivo o alto funcionario de gobierno, así como para cualquier ciudadano vigilante de la acción pública los SED, a la luz de este texto, brindan la posibilidad de monitorear y evaluar el ejercicio de los recursos públicos mediante el escrutinio de los distintos entes organizacionales y sus decisiones. La perspectiva aquí propuesta, sin embargo, llama a una rendición de cuentas que supere la lógica unidimensional y miope de la consecución de resultados, *per se*, sea cual sea el contexto y las circunstancias específicas del programa e institución implementadora. Nuevamente el diálogo, la negociación, el consenso y sobre todo el disenso

respecto de tales resultados, pero más importante aún, respecto de cómo y con qué tipo de información se llegará a ellos, con qué supuestos y mediciones detrás, deben ser bienvenidos en el marco de los sistemas de evaluación del desempeño construidos o reformulados con base en nuestra propuesta.

Si tal visión permea en el ámbito del funcionario público o en el de aquellos actores interesados en el desempeño del gobierno, estamos seguros de que estaremos en el camino correcto para construir Sistemas de evaluación de desempeño “inteligentes”, en el sentido de que permitan el aprendizaje continuo en el tiempo; y efectivos, en tanto informan la toma de decisiones de manera oportuna, con un enfoque basado en la rendición de cuentas. Con ello, a su vez, estaremos contribuyendo desde nuestras respectivas trincheras, así sea marginal pero decididamente, a la consolidación de nuestra incipiente democracia.

Bibliografía

- Adam, Christopher y Jan Willem Gunning. 2002. "Redesigning the Aid Contract. Donors' Use of Performance Indicators in Uganda", *World Development*, vol. 30, núm. 12, pp. 2045-2056.
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). 2008. *Guía técnica para la puesta en marcha de nuevos instrumentos de cooperación*, España.
- Agencia de Salud Pública de Canadá, *Plan Estratégico 2007-2012*, Gobierno de Canadá.
- Andrew, K.; E. Learned, C. R. Christensen y W. Guth. 1965. *Business Policy: Text and Cases*, Homewood, Il., Irwin.
- Arellano, David. 2004. *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2007. "Fallas de transparencia, hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas", *Convergencia*, núm. 45, pp. 31-46.
- _____. 2010. "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas", en M. Merino y G. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Audit Commission. 2003. *Good Practice Guide to Communicating Quality of Life Indicators*, Londres, Audit Commission of UK.
- _____. 2009. *The Publication of Information Direction*, Londres, Audit Commission of UK.

- Australian Agency for International Development (AUSAID). 2000. *The Logical Framework Approach. Aus Guidelines No. 1*, Australia.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. *EVO, "Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, Anexo I: La Matriz de Marco Lógico"*.
- Banco Mundial. 1995. *Performance monitoring indicators handbook*, Washington, Banco Mundial.
- _____. 2007. *México: Análisis de los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal*. Consultado el 1 de noviembre de 2009 en el sitio Web de Consejo Nacional de Evaluación <contenido/quienes/2937.pdf>.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 1968. *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Bertalanffy, Ludwig. 2006. *Teoría general de los sistemas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bryson, J.M. y F.K. Alston. 1996. *Creating and Implementing your Strategic Plan. A Workbook for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Cabrero, Enrique y David Arellano. 1993. "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en *Gestión y Política Pública*, vol. 2, núm. 1, pp. 59-86.
- Christensen, Tom y Per Laegrid. 2007. *Organization Theory and the Public Sector*, Londres, Routledge.
- Crespo, Marco Antonio. 2009. *Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico*. Consultado el 23 de septiembre de 2011, del sitio Web Enciclopedia y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas: <www.eumed.net/libros/2009c/575/>.
- Crozier, Michel. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, Chicago University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2003. *Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*, Santiago de Chile.
- _____. 2004. *Metodología del Marco Lógico*, Boletín núm. 15, Santiago de Chile.
- _____. 2005. *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Manual núm. 42, Santiago de Chile.
- _____. 2011. *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*, Manual núm. 68, Santiago de Chile.
- Del Castillo, Arturo. 2003. *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*, Serie: Cultura de la rendición de cuentas, núm. 5, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). 1998. *Planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP)*, Alemania, Eschborn.
- Fundación W.K. Kellogg. 2001. *Guía de desarrollo de modelos lógicos*. Consultado el 2 de octubre de 2009 del sitio Web W.K. Kellogg Foundation <http://www.wkkf.org>.
- Franceschini, Fiorenzo; Maurizio Galetto y Domenico Maisano. 2007. *Management by Measurement: Designing Key Indicators and Performance Measurement Systems*, Berlín-Heidelberg, Springer.
- Goffman, Erving. 1967. *Interaction Ritual*, Nueva York, Pantheon Books.
- Harmon, Michael y Richard Mayer. 1999. *Teoría de la organización para la administración pública*, México, FCE.
- Klerman, Jacob. 2005. "Measuring performance", en Robert Klitgaard y Paul Light (eds.), *High-Performance Government*, Santa Monica, RAND Corporation, pp. 343-379.
- Kravchuk, R. y R. Schack. 1996. "Designing effective performance-measurement systems under the GPRA of 1993", en *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 4.
- Luhmann, Niklas. 2010. *Organización y decisión*, México, Herder.
- McCracken, Mike y Katherine Scott. 1998. "Social and Eco-

- conomic Indicators: Underlying Assumptions, Purposes and Values", Symposium on Gender Equality Indicators; Public Concern and Public Policies, Ottawa, Canadá, 16 y 17 de marzo.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Merton, Robert. 1980. *Teoría y estructura social*, México, FCE.
- Mill, John Stuart ([1859] 1970), *On liberty*, Nueva York, Wilder.
- Morales, Dimpna. 2006. "Prácticas de dirección y evaluación del desempeño en la Administración Pública Federal. Análisis del impacto del Modelo Integral del Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO), en Órganos Interiores de Control (OIC), de la Administración Pública Federal". Tesina para obtener el grado de Maestra en Administración y Políticas Públicas, México, CIDE.
- OECD. 1995. *Indicators of education systems: Measuring the quality of schools*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD. 2005. *Guidance on safety performance indicators*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad). 1999. *The Logical Framework Approach. Handbook for objectives-oriented planning*, Oslo.
- Parsons, Wayne. 2004. *Políticas públicas*, México, Flacso-Miño Dávila.
- Radin, Beryl A. 2006. *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*, Washington, Georgetown University Press.
- Selznick, Philip. 1966. *TVA and the Grass Roots*, Nueva York, Harper and Row.
- Sfez, Lucien. 1984. *Crítica de la decisión*, México, FCE.
- Simon, Herbert. 1947. *Administrative Behavior*, Nueva York Free Press.
- _____. 1972. *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar.
- _____. 1978. *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires Aguilar.
- Sistema de Administración Tributaria en México. Plan Estratégico 2004-2006. Gobierno de la República Mexicana.
- Torres Prada, Lourdes. 2001. "Indicadores de gestión para las entidades públicas", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXI, núm. 67, pp. 535-558.
- United States Department of Energy. 1995. *How to measure performance: a handbook of techniques and tools*.
- U.S. Agency for International Development (USAID). 1973. *The Logical Framework. Modification Based on Experience*. U.S. Agency for International Development, Washington.
- U.S. Government. Department of Agriculture and Rural Development. Strategic Plan 2006-2011.
- U.S. Government, Department of Homeland Security. Strategic Plan Fiscal Years 2008-2013.
- U.S. Government, Program Assessment Rating Tool (PART), Office of Management and Budget. 2007.
- Weick, Karl. 2001. *Making Sense of the Organization*, Oxford, Blackwell.
- Wholey, Joseph. 1999. "Performance-Based Management: Responding to the Challenges", *Public Productivity & Management Review*, vol. 22, núm. 3.
- Wildavsky, Aaron. 1993. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick, Transaction.
- Wilson, James. 1985. *Thinking About Crime*, Nueva York, Vintage.
- Zamudio, Emilio. 2010. "Enfoque del marco lógico aplicado a la gestión educativa de un centro público de investigación del Conacyt a partir del Balanced Scorecard", Tesis de Maestría en la Universidad Tecnológica de México.

**Sistemas de Evaluación del Desempeño
para organizaciones públicas
¿Cómo construirlos efectivamente?**

se terminó de imprimir en agosto de 2012 en los talleres de Impresión y Diseño, Suiza 23 Bis, col. Portales, C.P. 03300, México, D.F. El tiraje consta de 1 000 ejemplares.

OTROS TÍTULOS DE
COYUNTURA
Y ENSAYO

David Arellano Gault, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, CIDE, 2012.

Alejandro Anaya Muñoz, *El país bajo presión: Debatido el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México*, México, CIDE, 2012.

Carlos Heredia Zubieta y Rafael Velázquez Flores (editores), *Perspectivas migratorias II: La agenda pendiente de la migración*, México, CIDE, 2012.

Sergio Cárdenas, Enrique Cabrero y David Arellano (editores), *La difícil vinculación universidad-empresa en México: ¿Hacia la construcción de la triple hélice?*, México, CIDE, 2012.

Mark Bray, *Un sistema educativo a la sombra: Las tutorías privadas* (traducción de Sergio Cárdenas Denham), México, CIDE, 2012.

Enrique Cabrero y David Arellano (coords.), *Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, CIDE, 2011.

Jorge Durand y Jorge A. Schiavon (editores), *Perspectivas migratorias: Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, México, CIDE, 2010.

Gabriel L. Negretto (editor), *Debatido la reforma política: Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE, 2010.