



**Núcleo de Capacitación
en Políticas Públicas**
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Monitoreo Evaluativo de Proyectos:
Usando los Enfoques de Gestión por Resultados (EGR) y de Marco Lógico (EML)
mediante el **SIMER**



Rol del Estado y la Sociedad Civil en la generación de valor público

Unidad

1



Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura





Índice

1.1 Introducción	03
1.2 ¿Cómo generan valor los empresarios privados?	04
1.3 ¿Cómo genera valor (público) el Estado y la Sociedad Civil?	05
1.4. ¿Qué importancia tiene el valor público para el trabajo que se desarrolla en el Estado (o para el Estado) y en la Sociedad Civil?	07
1.5. ¿Cuáles son las formas más comunes de generar valor público?	08
1.6. ¿Qué es el Enfoque de Gestión por Resultados (EGR) y cómo se relaciona con el valor público?	10
1.7. ¿Cuáles son los principios y la estrategia del Enfoque de Gestión por Resultados (EGR)?	14
1.8. ¿Cuáles son las actividades requeridas para hacer Gestión por Resultados?	20
1.9 ¿Cómo se relaciona la Gestión por Resultados con los Proyectos o Programas de Intervención?	21
1.10 ¿Qué es el Enfoque de Marco Lógico y para qué se utiliza?	25
¿Qué aprendimos en esta unidad?	30



Introducción

El objetivo de esta unidad es lograr que los participantes del curso - a partir de los contenidos tratados – internalicen lo complejo, relevante y apasionante que es la generación de valor público, valor que generan las instituciones gubernamentales y también las organizaciones de la sociedad civil. Además, se busca que aprecien la importancia de la Gestión por Resultados, al ser ésta una de las estrategias necesarias para acercar las políticas públicas y sus resultados a los ciudadanos.

Muchos de los participantes de este curso se preguntarán qué relación tiene la generación de valor con el monitoreo y evaluación de los programas o proyectos. Esperamos que después de leer y ejercitar los contenidos de esta unidad, puedan reafirmar la importancia que tiene el trabajo de los servidores públicos, tanto de aquellos que se desempeñan en el Estado como de quienes lo hacen desde la Sociedad Civil.

Para estos efectos, en esta unidad se desarrollarán los siguientes contenidos:

- ¿Cómo generan valor los empresarios privados?
- ¿Cómo generan valor (público) el Estado y la Sociedad Civil?
- ¿Qué importancia tiene el valor público para el trabajo que se desarrolla en el Estado (o para el Estado) y en la Sociedad Civil?
- ¿Cuáles son las formas más comunes de generar valor público?
- ¿Qué es el Enfoque de Gestión por Resultados (EGR) y cómo se relaciona con el valor público?
- ¿Cuáles son los principios y la estrategia del Enfoque de Gestión por Resultados (EGR)?
- ¿Cuáles son las actividades requeridas para hacer Gestión por Resultados?
- ¿Cómo se relaciona la Gestión por Resultados con los Proyectos o Programas de Intervención?
- ¿Qué es el Enfoque de Marco Lógico y para qué se utiliza?

¿Cómo generan valor los empresarios privados?

Normalmente en los emprendimientos privados se habla de creación de valor a partir de las utilidades generadas por el negocio en beneficio de su dueño o sus socios. Estas utilidades son generadas a partir de la demanda por bienes y servicios que proporcionan deleite o bienestar a los individuos de una sociedad, los cuales tienen ciertas preferencias para satisfacer sus necesidades.

Dependiendo de los recursos disponibles, las personas tendrán cierta disposición a pagar por los bienes que pretenden obtener.

Es así como las personas con alta disponibilidad de recursos podrán adquirir un automóvil de lujo, una con recursos medios comprará un auto de menor tamaño y una persona pobre solo tendrá disposición a pagar la locomoción colectiva para su transporte. Al ser en nuestras sociedades la demanda segmentada, así también es como se ordena la oferta de los productores o empresarios, los cuales ofrecen productos distintos dependiendo de la capacidad de pago de las personas. Demanda y oferta se juntan en el mercado donde existirá un precio de los bienes y servicios para cada una de las capacidades de pago de los individuos. En muchos casos para los sectores más pobres de la sociedad no existe un precio que permita unir la demanda con la oferta, por ejemplo, ¿Qué empresa ofrece a personas de la tercera edad, pobres y no valentes, un servicio de apoyo, obteniendo utilidades, que es lo que le da sentido a dicha empresa? Ninguna.



Esta es la fría realidad del mercado, donde solo opera cuando hay utilidades de por medio y donde los dueños o accionistas quieren generar valor a partir de la reproducción del capital invertido.

¿Cómo generan valor (público) el Estado y la Sociedad Civil?

Contrario a lo que ocurre con el sector privado, el Estado y la Sociedad Civil también generan valor, pero no necesariamente se traduce en utilidades monetarias. Por ejemplo: la defensa del territorio nacional genera tranquilidad a los habitantes y adecuado ambiente para realizar inversiones y actividad económica. El tener un ejército no genera directamente utilidades monetarias para el país.

El Estado y la Sociedad Civil generan bienes, servicios y regulaciones (sólo el Estado), a partir de la acción de los políticos electos en democracia, aunque, son definidos en última instancia por el público usuario.

Valor: “Grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite”(Diccionario de la Real Academia Española)

Valor Público: es percibido por la ciudadanía colectiva, o el conjunto de la sociedad. Es necesariamente consumido o disfrutado de manera colectiva (Alford, 2002). El valor público es el creado por el Estado a través de bienes, servicios, leyes y regulaciones

Haciendo un símil del valor generado por el sector privado, en el caso del Estado y la Sociedad Civil la demanda proviene de las preferencias tanto de los individuos como de las instancias organizadas, colectivas, y estas preferencias normalmente no son estructuradas sino obedecen a múltiples intereses, muchas veces contrapuestos donde la posibilidad de conflicto es permanente. Este hecho hace que la demanda sea más difícil de canalizar para dar respuesta efectiva a todos los sectores involucrados.



Siendo así la demanda, la oferta pública también es compleja ya que no se puede ofrecer todo lo que la ciudadanía quiere, más cuando siempre se dispone de recursos escasos y solicitudes múltiples. La única forma de definir la oferta es decidir como sociedad democrática que es lo valioso de producir para la sociedad en determinado momento histórico a partir del mundo político elegido. Esto se logra vía el debate público (y no a “puerta cerrada y entre 4 paredes”) y la negociación política.



En este caso no existe un mercado, ya que ante múltiples demandas existe un solo oferente, o sea, se está frente a un monopolio, ya que no es posible encontrar más de un Estado oferente dentro de un Estado. Por lo tanto, el Estado no puede quebrar como en el caso de las empresas privadas, no puede ofrecer de acuerdo a la disposición a pagar de las personas, sino que tiene que brindar el conjunto de bienes, servicios y regulaciones prioritarias para la sociedad, junto a la acción complementaria de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Esto implica que puede producir no solo bienes públicos, sino que también bienes comunes, bienes considerados privados y bienes monopólicos producidos o regulados por el Estado. O sea, lo que se produce está determinado por la demanda ciudadana, vía el mundo político.

Bienes privados: Son excluibles (no todas las personas pueden acceder) y rivales en el consumo (o sea, existe competencia de las personas por el bien) Ej: Compra de fertilizantes.

Bienes públicos: No son excluibles (todos acceden) ni rivales en el consumo (no compiten las personas). Ej: Espectáculo de fuegos artificiales.

Recursos comunes: Son rivales en el consumo pero no excluibles. Ej: los recursos marinos.

Monopolios naturales: Son excluibles (hay que pagar por el acceso) pero no rivales en el consumo (no compiten por el bien) Ej: la electricidad entregada por una empresa, ya sea estatal o privada)

¿Qué importancia tiene el valor público para el trabajo que se desarrolla en el Estado (o para el Estado) y en la Sociedad Civil?

Hay tres aspectos que son necesarios destacar, pensando en el trabajo desarrollado por el Estado y la Sociedad Civil:



Generar valor público tienen altos niveles de complejidad al compararlo con la generación de valor privado, lo que implica grandes desafíos respecto a la eficiencia y eficacia con la cual se entregan los bienes y servicios a los usuarios. Siempre se habla que la empresa privada es muy eficiente en su operación y resultados pero esto es producto de los incentivos que tienen sus empleados y de las metas que imponen sus accionistas o dueños.



La posibilidad de conflicto social puede ser relevante cuando no se toman las decisiones adecuadas que den cuenta de las demandas prioritarias. Por esta razón son muy importantes las prácticas que dan transparencia a las decisiones, las que permiten escuchar a los usuarios de las políticas implementadas y las que mejoran la agilidad en la atención de los usuarios. En el caso del sector privado – si se opera bajo la legalidad – la posibilidad de conflicto social es muy baja ya que los servicios entregados están dirigidos a segmentos de usuarios que tienen disposición a pagar por ese servicio. Por ejemplo, una obra de riego que se construye priorizando las hectáreas regadas puede no necesariamente coincidir con beneficiar al mayor número de usuarios de un determinado territorio rural.



El hecho que el Estado sea un monopolio en la entrega de ciertos bienes, servicios y regulaciones implica que no tiene competencia y por lo tanto no tiene como compararse con otros respecto a la entrega de sus productos, de sus mecanismos de operación y respecto a los costos que implica entregar dichos productos. Esta realidad hace imprescindible contar con indicadores que nos señalen el avance real respecto a las metas fijadas por el gobierno. En el caso de la empresa privada tienen indicadores automáticos dados por sus competidores y los precios de colocación de sus productos.

Los aspectos antes señalados requieren de un alto grado de responsabilidad de las instituciones para lo cual es relevante la definición de valores institucionales y personales y la formación ética de los funcionarios públicos.

¿Cuáles son las formas más comunes de generar valor público?

En nuestras sociedades latinoamericanas la creación de valor público se da a través de 4 mecanismos:



Solución a problemas relevantes para los usuarios y ciudadanos. Estos problemas son relevantes ya que permiten generar niveles mayores de equidad en la sociedad. Entre estos están la salud, la educación, la previsión y las transferencias monetarias para las familias en situación de vulnerabilidad. También se consideran problemas relevantes los que mejoran la productividad y competitividad del país como son la conectividad, la infraestructura vial, el transporte público, las obras de riego, la producción de energía y todos los aspectos que requieren regulación sobre la acción de las personas, sobre bienes privados, los bienes comunes y los recursos naturales. Lo normal es que se enfrentan problemas relevantes para la sociedad que no pueden ser asumidos por la iniciativa privada, producto de las fallas de mercado o de las fallas del Estado.



Acceso y creación de nuevas oportunidades. Existen ámbitos del desarrollo de un país que no es común que lo asuma el sector privado debido a que la recuperación del capital invertido es a muy largo plazo – más allá de la generación actual – o que la inversión es muy grande y/o muy riesgosa. En estos casos es el Estado el que invierte o da los incentivos para que el sector privado invierta. Por ejemplo desarrollar innovaciones como puede ser la creación de una nueva variedad de cereza (cherry) puede demorar entre 10 y 18 años, la que normalmente es desarrollada por los institutos de investigación agraria o por las Universidades. O invertir en procesos tendientes a la obtención de bonos de carbono (que certifican su absorción) puede significar muchos años en recuperar la inversión realizada, más cuando el mercado de bonos se está recién desarrollando.





Procesos que construyen comunidad, ciudadanía, Democracia y capital social. Generar valor público a través de estos procesos es muy relevante para la sociedad ya que permite mejorar los mecanismos de deliberación, de participación y de solidaridad entre

los ciudadanos, y como son bienes públicos “intangibles” – no se pueden tocar y ver fácilmente como una obra vial – son difíciles de aprobar ya que por su carácter existe una mayor probabilidad de utilización política, y por lo tanto se privilegian los dos mecanismos antes señalados.



Procesos públicos que demuestran el buen uso de recursos públicos: Este mecanismo de generación de valor público se está popularizando en América latina en la última década, buscando mejorar la eficiencia y transparencia de las decisiones y operación del Estado.

Mecanismos como la rendición de cuentas, el accountability y los comités de control social, entre otros, permiten mejorar la efectividad de las inversiones que realiza el Estado para aumentar el bienestar de la población.



¿Qué es el enfoque de gestión por resultados (EGR) y cómo se relaciona con el valor público?

En los puntos anteriores se ha explicado qué se entiende por valor público, o sea, el trabajo que realiza el Estado y la Sociedad Civil. Se creará mayor valor público en la medida que las instituciones del Estado y la Sociedad Civil realicen una buena gestión a tal punto que sea valorada por la ciudadanía. Luego, el desafío es mejorar crecientemente la gestión pública para lo cual es necesario desarrollar una estrategia gubernamental que permita establecer metas a lograr en cada ámbito de intervención del Estado y medir sistemáticamente los avances obtenidos buscando acercar los resultados obtenidos a las metas planificadas.

Para que se logre obtener el valor público deseado, las instituciones gubernamentales cuentan con una cadena de producción que va desde los insumos hasta el logro de impacto de las inversiones realizadas, como se puede observar en la figura siguiente (Fig. 3).. A partir de los recursos presupuestarios, la institucionalidad pública se abastece de insumos con los cuales desarrolla las actividades necesarias para generar productos utilizables por la sociedad.

En el caso de una obra de riego se requieren insumos como cemento, profesionales, transporte y mano de obra. Con ellos se realizan las actividades necesarias para el diseño, la construcción y el control de calidad de la obra construida, logrando finalmente poner a disposición de los productores una nueva obra de riego. Lo que la gente, los usuarios, ve es la obra construida y lo que esperan es que funcione adecuadamente. A los usuarios no les interesa lo que pasa dentro de la institución y lo que hace para que la obra se pueda construir, a los usuarios lo que les interesa es el producto terminado. Por lo tanto, los usuarios evalúan la labor del Estado por los productos que entrega.

Ahora, con los productos que entrega la institucionalidad se espera obtener resultados tangibles por la sociedad y con ellos contribuir a un impacto que mejore las condiciones de vida y el bienestar de la población. En el ejemplo de la obra de riego, el resultado es un aumento en la superficie sembrada o plantada por los productores y con ello contribuir a un aumento de la productividad por unidad de superficie y un mejoramiento de la competitividad de sus productos en los mercados.

Cadena de producción de valor público



Sobre esta cadena de producción de valor público se sustenta la “Gestión por Resultados” concepto que tiene su origen en la década del 70 cuando los países desarrollados, buscando mejorar el aparato público empiezan a aplicar técnicas de gestión utilizadas en el mundo de las empresas privadas para mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos de producción pública. A esto se le denominó la Nueva Gerencia Pública (NGP), que propone reemplazar el modelo tradicional de la administración pública, jerárquico, normalizado y despersonalizado, por uno donde se apliquen elementos de la racionalidad económica, entregando bienes y servicios a los usuarios en forma eficaz, eficiente y con transparencia hacia la ciudadanía. Este modelo puede hoy ser visto en plenitud en países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia.

La Gestión por Resultados, también denominada “Gestión Basada en Resultados” (GBR) o “Gestión para Resultados”, puede definirse como:

FAO¹

La Gestión Basada en los Resultados (GBR), es “una estrategia de gestión por la que una organización asegura que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de los resultados deseados (productos, resultado y efecto)”. Está basada en “una rendición de cuentas claramente definida respecto de los resultados, y requiere la vigilancia y auto evaluación de los progresos hacia los resultados, así como la presentación de informes sobre el rendimiento”

CLAD y BID²

CLAD y BID “La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.

OECD³

“Estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto. Término conexo: marco lógico”.
<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

SIPAL⁴

“Modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.”
<http://www.sipalonline.org/glosario.html1>

FAO: Circular del Programa de Campo. Nº FPC 2007/02.

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; BID: Banco Interamericano de Desarrollo

OECD: Organización para la cooperación y el desarrollo económico

SIPAL: Sistema Regional de Información sobre Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina y El Caribe

De estas definiciones se pueden extraer las siguientes ideas fuerza que deben tenerse claras para el aprendizaje colectivo de los equipos y para realizar la operación cotidiana de las instituciones. A saber:

- **La gestión por resultados es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión.** Esto significa que para su implementación cada una de las personas de la institución tiene que saber qué se espera lograr, en cuánto tiempo, cuál es la relación que se debe generar con la población usuaria o beneficiaria y cómo será medida la gestión institucional y las personas que trabajan en dicha institución.
- **La gestión por resultados pone énfasis en los resultados y no necesariamente en los procedimientos,** ya que estos últimos son insumos para lograr los resultados. Esto significa que los actores institucionales siempre deben tener como horizonte de su gestión particular la contribución que están haciendo a los objetivos mayores que se ven reflejados con los resultados.
- **La Gestión por resultado tiene su foco en la creación de valor público,** o sea, en los bienes, servicios y regulaciones que la institución genera para beneficio de los usuarios que son parte de la población objetivo que se quiere atender. El valor generado normalmente no puede ser generado por el sector privado ya que muchas veces su rentabilidad no es atractiva para las empresas privadas.
- **La Gestión por resultados incorpora la rendición de cuentas** a la ciudadanía buscando hacer transparentes los procesos de asignación de recursos y la obtención de resultados tangibles y valorables para la población

En la práctica esto significa que cada acción que realizan los servidores públicos, debe estar orientada por un objetivo plenamente conocido y divulgado, el cual tiene metas que deben ser cumplidas en un plazo determinado, lo que implica medir periódicamente si se avanza en el cumplimiento de dichas metas. Para que la ciudadanía conozca lo que hace el Estado y cuáles son sus avances, las instituciones deben dar cuenta pública tanto de los logros como de los recursos utilizados para la obtención de dichos logros. De aquí nace la necesidad de **monitorear y evaluar** lo que las instituciones y sus programas realizan en beneficio de los destinatarios.

La Gestión para resultados toma en cuenta los distintos elementos del ciclo de gestión como son la planificación, el presupuesto, la gestión financiera, la gestión de proyectos y la capacidad de realizar monitoreo y evaluación de las actividades realizadas, de los productos entregados, de los resultados e impactos logrados con la intervención pública.

En un estudio realizado por el BID en el año 2010 (ver figura) se evaluó - mediante un índice que consideraba todos los elementos presentes en el ciclo de gestión pública – en qué condiciones se encontraban los diferentes países de América latina y el Caribe en materia de Gestión por Resultados de Desarrollo (GpRD), encontrándose que solo 9 de los 25 países estaban por sobre el promedio y solo 5 habían logrado alcanzar la mitad del máximo esperado.



García, R., M.2010. La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID



Esta evaluación indica que todavía existe mucho por avanzar y es el desafío que hay que enfrentar en los próximos años para tener un Estado eficiente y eficaz en beneficio de la ciudadanía.

Cabe señalar que los llamados “Resultados de Desarrollo” también usados para referirse a la Gestión por Resultados, se refieren al mejoramiento en las condiciones de vida de la población, según metas esperadas y en un plazo determinado.

¿Cuáles son los principios y la estrategia de la Gestión para Resultados (EGR)?

Conceptos

El Enfoque de Gestión por Resultados (EGR), se centra en 3 conceptos clave:

- **Concentración en las metas:** El establecimiento de metas claras respecto a los resultados esperados, proporciona metas para comprobar que se logró el cambio, es decir, oportunidades para evaluar si los cambios se han dado, por ejemplo:

Objetivo	Nombre de Indicador	Línea Base	Meta
Las personas adultas mayores de 70 o más cuentan con pensión básica universal	% de adultos mayores (AM) de 70 años que reciben pensión básica universal (PBU) sobre el total de AM de 70 que viven en los municipios seleccionados=	41%	83% (8.251 AM)

- **Causalidad (o “cadena de resultados”):** Diversos insumos y actividades conducen lógicamente a productos, resultados e impactos. Esto quiere decir, que si disponemos de recursos y realizamos las acciones necesarias con ellos, produciendo algún servicio o generando algún bien o producto, podemos aspirar a alcanzar el cambio deseado. En la siguiente figura se observa la cadena de valor público en las instituciones:



- **El mejoramiento continuo:** La medición periódica de los resultados proporciona la base para ajustes (cambio táctico y estratégico) para mantener los programas al día y para maximizar sus resultados. El cambio esperado generalmente no se logra en el corto plazo, sino que requiere avances sucesivos, siendo necesario además verificar que dichos avances se estén logrando para en lo sucesivo ir mejorando.

Principios

A partir de estos 3 conceptos, la gestión para resultados define los siguientes principios:

Principios del EGR

La formulación del programa y el presupuesto gira en torno a una **cadena de resultados definida en forma lógica.**

Los resultados son la base de la **asignación y movilización de recursos.**

La obtención efectiva de los resultados en relación con los compromisos asumidos se evalúa sistemáticamente por medio de **indicadores del rendimiento.**



No una gestión que parte de los resultados sino una *gestión dirigida a obtener resultados, que se centra sobre todo en lo que es necesario lograr, en cómo lograrlo y en la forma de evaluar lo obtenido.*

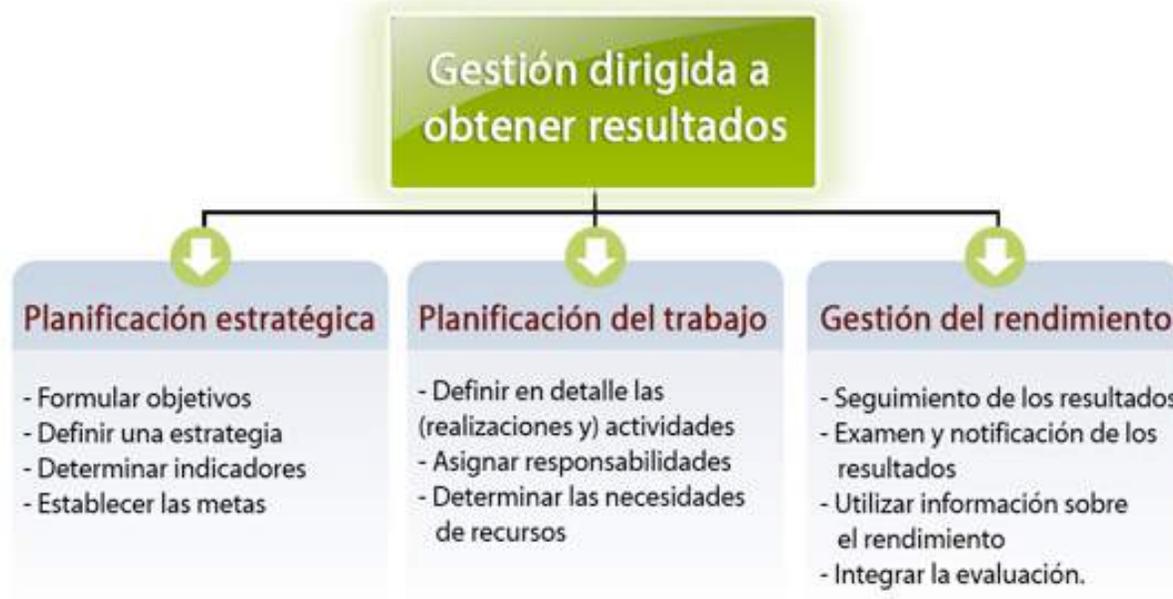
Para alcanzar los logros que se esperan con la Gestión por Resultados es necesario disponer de una estrategia, o sea, de un conjunto de acciones y técnicas planificadas sistemáticamente en el tiempo que se llevan a cabo para lograr un determinado fin.

Estrategia

La estrategia que utiliza la Gestión por resultados para su implementación está sustentada en 3 componentes:

- **La planificación estratégica**, que permite definir la situación deseada donde se quiere llegar, los objetivos que se pretenden lograr, a partir de una situación inicial en la cual se encuentran los actores involucrados. A partir de estas definiciones se define la estrategia o el “camino” por el cual se transitará desde la situación inicial a la situación deseada, la que debe reflejarse en las metas a lograr. Para saber si se avanza en el camino trazado se deben definir indicadores con los cuales se medirá dicho avance.
- **La planificación del trabajo**, que permite definir las actividades, los insumos que requieren estas actividades y sobre todo, la asignación de responsabilidades de los procesos de producción; y
- **La gestión del rendimiento**, que permite mirar los resultados y los procesos que se realizan. Con esta información se pueden analizar los problemas y buscar mejoras a nivel de actividades y de resultados.

Componentes del EGR



El EGR implica un proceso continuo, donde existe retroalimentación, aprendizajes y mejoras constantes. Los planes existentes son modificados regularmente en base a las lecciones aprendidas mediante el **monitoreo y la evaluación**, y los planes futuros son desarrollados en función de estas lecciones.

El **monitoreo** es el principal elemento de este proceso continuo, donde las lecciones son debatidas periódicamente y usadas para reforzar las acciones y las decisiones.

Se deben hacer las evaluaciones necesarias para obtener mejoras programáticas mientras el programa o proyecto está todavía en curso, y para apoyar la planificación de nuevas iniciativas. Este proceso continuo de **hacer, aprender y mejorar** es lo que se conoce como Ciclo de Vida del EGR, tal como se muestra en la siguiente figura:



Monitoreo: Examen continuo o periódico por parte de la administración, en todos sus niveles jerárquicos, de la ejecución de una actividad para asegurar que la entrega de insumos, los calendarios de trabajo, los productos esperados y otras acciones necesarias progresan de acuerdo a un plan trazado. La finalidad del monitoreo es lograr la ejecución eficiente y efectiva del proyecto mediante el suministro de información que permita perfeccionar los planes operacionales y adoptar medidas correctivas oportunas en el supuesto de deficiencias y limitaciones.

Evaluación: Medio para comprobar si los proyectos y programas alcanzan sus objetivos y ofrecen enseñanzas para el diseño, la planificación y administración de proyectos futuros. Proceso encaminado a determinar, sistemática y objetivamente, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos.



En la medida que se realice un adecuado y oportuno monitoreo y evaluación de los proyectos y/o programas se podrá:

GENERAR APRENDIZAJES

El aprendizaje no solo ayuda a mejorar los resultados, sino que también refuerza la capacidad de la organización y de los individuos para tomar mejores decisiones y para la formulación de programas y proyectos futuros.

GESTIONAR LOS RIESGOS

La búsqueda de resultados de desarrollo implica muchos riesgos y oportunidades. Los sistemas y herramientas de la EGR deberían ayudar a promover una concienciación sobre estos riesgos y oportunidades, y proporcionar a los gestores, al personal, a las partes interesadas y a los asociados, instrumentos para mitigar los riesgos y buscar las oportunidades.

REALIZAR RENDICIÓN DE CUENTAS

Las prácticas y sistemas basados en el EGR, son más eficaces cuando van acompañadas de disposiciones claras para la rendición de cuentas y de incentivos apropiados que promueven el comportamiento deseado. En otras palabras, no se debería ver el EGR simplemente en términos del desarrollo de sistemas y herramientas para planificar, monitorear y evaluar resultados. También debe incluir medidas eficaces para promover una cultura de orientación a los resultados y asegurar que las personas sean responsables tanto de los resultados logrados como de sus acciones y comportamiento.

Realizando estas actividades se genera un círculo virtuoso donde se retroalimentan las acciones de intervención de un proyecto o programa, como se puede observar en la figura N°6 que se presenta a continuación:



¿Cuáles son las actividades requeridas para hacer Gestión por Resultados?

Las actividades requeridas para hacer gestión por Resultados están circunscritas al desarrollo de un proyecto o programa (más adelante se definen estos conceptos) que se quiera implementar. Normalmente se van a encontrar 4 fases: el diseño, la ejecución, el seguimiento/monitoreo y la evaluación. Cada una de estas fases debe ser bien planificada para que se logren los objetivos particulares a cada fase. Las actividades relevantes para cada fase se pueden observar en la siguiente figura con su respectiva explicación.

El Proceso de la Gestión por Resultados

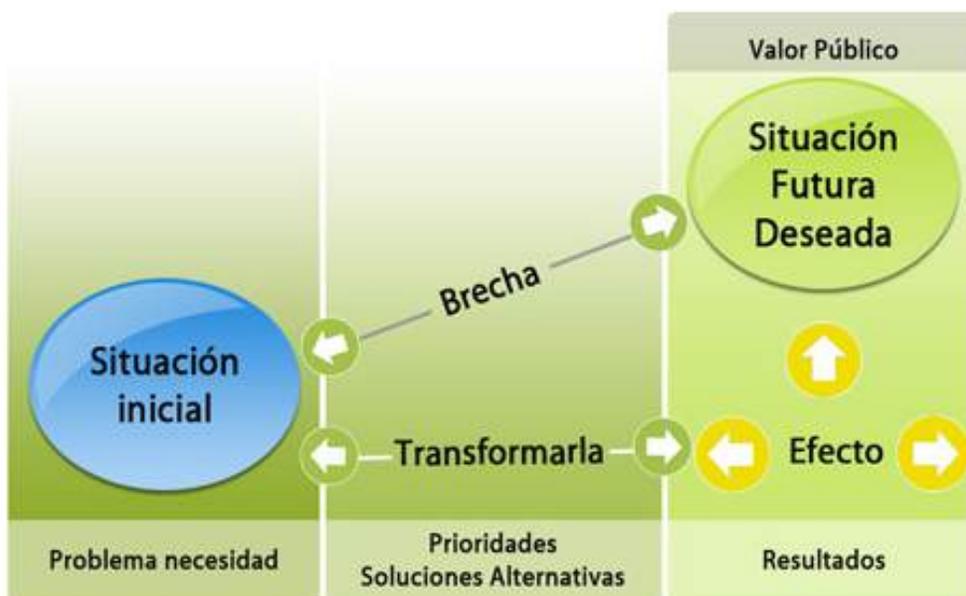
Fase	Actividad	Explicación
Diseño	Formular los objetivos	Define los resultados que deseamos
	Definir la estrategia	El mejor sistema para obtenerla
	Determinar indicadores	Establece cómo planeamos medir nuestros resultados
	Establecer las metas	Los progresos a lograr en un período concreto
Ejecución	Definir (realizaciones y) actividades	Acuerda exactamente lo que necesitamos realizar y hacer.
	Asignar responsabilidades	¿Quién lo hará, quién será el responsable?
	Determinar las necesidades de recursos	¿Qué recursos se precisan para hacerlo?
Seguimiento/monitoreo	Seguimiento de los resultados	Recoge los datos necesarios para medir los progresos.
	Exámen y notificación de los resultados	Coteja, analiza y presenta los datos necesarios para los distintos niveles de la Organización.
	Utilizar información sobre el rendimiento	Hace un uso apropiado de la información para aplicar las enseñanzas adquiridas y mejorar continuamente el rendimiento.
Evaluación	Integrar la evaluación	Utiliza la evaluación para entender por qué el rendimiento excede las necesidades o no alcanza a cubrir las.

Durante el proceso descrito, se deben tener las siguientes consideraciones:

- Definir resultados esperados **realistas**, basado en un análisis apropiado.
- Identificar claramente los **destinatarios** de los programas/proyectos y diseñarlos para satisfacer sus necesidades.
- Monitorear el proceso hacia el **logro de resultados y consumo de recursos**, usando indicadores apropiados.
- Identificar y **manejar riesgos**, tomando en cuenta los resultados esperados y recursos necesarios.
- Aumentar conocimientos al **aprender lecciones** e incorporarlas en las decisiones.
- **Informar** sobre los resultados logrados y los recursos involucrados.

¿Cómo se relaciona la Gestión para Resultados con los Proyectos o Programas de Intervención?

Lo que busca la Gestión por Resultados es pasar de una situación actual caracterizada por un conjunto de problemas, limitaciones y oportunidades a una situación futura deseada pero realista donde la población objetivo atendida logre mejorar su situación inicial. Para lograr disminuir la brecha existente entre estas dos situaciones, es necesario provocar transformación mediante la intervención de desarrollo, cuando esto sea posible.



Los instrumentos utilizados para realizar las transformaciones son los proyectos y los programas, los que se definen así:

Proyecto	Programa
<p>En general, se define como una inversión física, social, institucional y/o tecnológica financiada con recursos limitados que tiene un objetivo definido y una duración determinada en el tiempo. Resuelve una necesidad o problema puntual que requiere de una intervención acotada.</p> <p>Para la FAO, un proyecto consiste en "Una serie de actividades organizadas en respuesta a una necesidad o cuestión identificada y que mira a lograr un objetivo específico en un determinado plazo y ajustándose a un presupuesto" (FAO, N° FPC 2007/02).</p>	<p>Acciones corrientes financiadas con gastos de funcionamiento, que se ejecutan en un periodo indefinido de tiempo. Resuelven un problema o necesidad más difícil de abordar, que requiere de un mediano o largo plazo para hacerle frente.</p> <p>Para la FAO, un programa corresponde a una "Intervención vinculada a un plazo y análoga a un proyecto, pero que generalmente comprende temas sectoriales o zonas geográficas, utiliza un enfoque multidisciplinario, involucra a varias instituciones, y puede ser respaldada por varios proyectos y fuentes de financiación" (FAO, N° FPC 2007/02).</p>

Otras definiciones:

Proyecto	Programa
<p>Intervención que consiste en una serie de actividades planeadas o interrelacionadas, destinadas a alcanzar objetivos definidos, con un presupuesto determinado y unos plazos concretos (FIDA 2002). Conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar unos objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y período de tiempo dados. Generalmente los proyectos forman parte de un sub-programa o programa. Tanto los proyectos como los programas son actividades organizadas para alcanzar objetivos específicos. La diferencia está en su alcance, magnitud y diversidad (ONU 1984:16).</p>	<p>Conjunto organizado de actividades, proyectos, procesos o servicios orientados a la consecución de objetivos específicos (ONU 1984:15-16). Conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Establece las prioridades de intervención, identifica y ordena los proyectos, define el marco institucional y asigna los recursos que se utilizarán (Cohen y Franco 1993:86).</p>

En el caso de los Proyectos, que son la unidad de trabajo y análisis de este Curso, también podrían definirse como una organización temporal necesaria para lograr un propósito único y definido o un resultado en un plazo previamente establecido y con unos recursos prefijados.

Los proyectos deben reunir varias características:

- un ciclo de vida finito y bien definido
- resultados claros y mensurables
- un conjunto de actividades para lograr dichos resultados
- partes interesadas claras
- una estructura organizativa, con funciones claras y responsabilidades de administración, coordinación y ejecución
- una cantidad definida de recursos
- un sistema de monitoreo, revisión y evaluación.

El buen desarrollo de un proyecto implica un proceso productivo que a partir de los recursos disponibles y los insumos conseguidos con estos recursos, permita realizar las actividades definidas que darán forma a determinados bienes o servicios (productos). Estos productos al ser recibidos por la población (personas) generarán un resultado en ellas, que se espera sea la solución del problema o la eliminación de la necesidad. Este resultado en el mediano y largo plazo deberá cambiar la situación de las personas, con efecto positivo para la sociedad.

La figura presentada a continuación también grafica la gestión del cambio, y los niveles de logro necesarios mediante una intervención (proyecto o programa), donde frente a una situación existente se actúa (Actividades); buscando una transformación a partir de la entrega de bienes, servicios e incluso normas (Productos/Componentes); para el cambio en consumos, estados, comportamientos y actitudes de las personas (Resultado/Propósito); buscando conseguir mejoras en el mediano y largo plazo en las condiciones de vida (Efecto/Impacto/Fin):



Los niveles de logro de una intervención (proyecto o programa), pueden definirse en los siguientes términos:

Actividades:

Conjunto de procesos que se realizan para tratar de alcanzar el objetivo máximo. Se definen para cada producto. Para la FAO, se definen como “Medidas que se adoptan o trabajos que se realizan para obtener un determinado producto mediante la utilización de insumos, tales como fondos, asistencia técnica u otro tipo de recursos” (FAO, N° FPC 2007/02). Las Actividades de un proyecto responden a la siguiente pregunta: “¿Qué se debe hacer efectivamente para obtener los productos? Se trata de un resumen (no de un plan de trabajo detallado) en el que se muestra lo que se debe hacer para obtener cada producto” (FAO, N° FPC 2007/02).

Productos/Componentes:

Logros concretos de las actividades de la intervención, asociados típicamente con bienes producidos o servicios entregados. Para la FAO, se definen como “los productos y servicios que derivan de la realización de actividades en el marco de una intervención de desarrollo” (FAO, N° FPC 2007/02). Los Productos de una intervención responden a la siguiente pregunta: “¿Cuáles serán los logros finales cuantificables de las actividades planificadas? ¿De qué productos o servicios será responsable el proyecto directamente, si se dan los recursos necesarios? (FAO, N° FPC 007/02).

Resultado/Propósito:

Acontecimiento que ha sido influido por algún aspecto de la iniciativa; cambios en comportamientos, estado o actitudes de la población objetivo/beneficiaria de la intervención. Para la FAO, son “los efectos a corto y mediano plazo de los productos de una intervención que se desean lograr o se han logrado y que normalmente requieren el esfuerzo colectivo de los asociados. Los resultados representan cambios en las condiciones de desarrollo que se producen entre la finalización de los productos y la consecución de los efectos” (FPC 2007/02). El Resultado de una intervención responde a las siguientes preguntas: “¿Qué cambio inmediato se desea lograr? ¿Por qué es necesaria la intervención? ¿Cómo cambiará el comportamiento de otros protagonistas como resultado del uso, adopción o aplicación de los productos? ¿Cómo mejorarán las condiciones de desarrollo una vez logrados los productos?” (FPC 2007/02).

Efecto/Impacto/Fin:

Mejoras sostenibles en las condiciones de vida a las que contribuye una intervención (proyecto o programa). Para la FAO, el Efecto de una intervención responde a las siguientes preguntas: “¿A qué prioridades sectoriales o nacionales se contribuye? ¿Qué beneficios a largo plazo aportará en parte el proyecto para la vida de las personas pobres? Varias intervenciones pueden compartir un mismo Efecto” (FAO, N° FPC 2007/02).

Estos niveles son muy importantes, por cuanto vinculan la Gestión por Resultados, con una de las herramientas más utilizadas para su logro, como es el Enfoque de Marco Lógico presentado en el siguiente apartado de esta unidad.

¿Qué es el Enfoque de Marco Lógico y para qué se utiliza?

Es una metodología que fue desarrollada en 1969 por una consultora para USAID y adoptado más tarde por GTZ en su método ZOPP. Es utilizado actualmente por:

- Entidades financieras (BID, ADB, BM)
- Organismos Internacionales (FAO, OMS, ONU, UE)
- Agencias de Cooperación Internacional (USAID, CIDA, GTZ)
- Países (Chile, Colombia, República Dominicana, Paraguay, Perú, El Salvador, Costa Rica, México)

El Enfoque de Marco lógico es una metodología de planificación, orientada a mejorar la calidad y claridad del diseño, monitoreo y evaluación de programas o proyectos. La metodología ayuda a “pensar” los logros posibles y la estrategia de intervención.

La EML es una **metodología de planificación**, orientada a mejorar la calidad y claridad del diseño, monitoreo y evaluación de programas o proyectos. Por sí solo no garantiza el éxito de un programa o proyecto, dependiendo de la seriedad y la competencia con que se aplique.

Su principal producto es la Matriz de Marco Lógico, que no es un documento rígido y puede actualizarse en diferentes etapas de la implementación de los programas o proyectos. La amplia acogida que ha recibido el EML entre los planificadores y administradores en los últimos años, se debe en gran medida a sus virtudes y ventajas sobre otras herramientas con similares propósitos.

El Enfoque de Marco lógico ayuda a:

- Que las tareas de identificación, preparación, evaluación, seguimiento y control de programas o proyectos se desarrollen con un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución.
- En el contexto de los programas integrales de evaluación donde intervienen los sistemas de programación de inversiones, los sistemas de control de gestión y presupuesto por resultados asociados al ciclo del presupuesto, los sistemas de indicadores de desempeño y todo un conjunto de procedimientos, roles y responsabilidades en la programación, asignación y evaluación presupuestaria, la metodología también viene adquiriendo una importancia cada vez mayor.
- Respecto a las etapas o fases del ciclo de vida de los programas o proyectos, con el tiempo se han venido desarrollando toda una “caja de herramientas” para la aplicación de los conceptos en cada una de ellas.

Esta metodología fue creada para **facilitar el proceso de conceptualización**, diseño, ejecución y evaluación de los programas o proyectos.

Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, **la orientación hacia resultados** definidos en función de los beneficiarios, y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.

El EML **no es la panacea**, sino más bien debe utilizarse de forma complementaria a otras metodologías de diseño y evaluación de programas o proyectos como la evaluación socioeconómica y el análisis beneficio/costo para asegurar un diseño efectivo de las intervenciones.

Puede utilizarse en todas las etapas de los programas o proyectos:

- En la identificación y valoración de los problemas a enfrentar mediante los programas o proyectos.
- En la preparación del diseño de los programas o proyectos de manera sistemática y lógica.
- En la valoración del diseño de los programas o proyectos.
- En la implementación de los programas o proyectos aprobados.
- En el monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los programas o proyectos.

La metodología fue elaborada originalmente como respuesta a tres problemas comunes en los programas o proyectos:

- Planificación de programas o proyectos carentes de precisión, con objetivos múltiples que no estaban claramente relacionados con los resultados y actividades a desarrollar.
- Programas o proyectos que no se ejecutaban exitosamente, donde el alcance de la responsabilidad de la gerencia no estaba claramente definida.
- No existía una imagen clara de cómo luciría el programa o proyecto si tuviese éxito, donde los evaluadores no tenían una base objetiva para comparar lo que se planeaba con lo que sucedía en la realidad.

La metodología encara estos problemas, y provee además una cantidad de **ventajas** sobre enfoques menos estructurados:

- Aporta una terminología uniforme que facilita la comunicación y que sirve para reducir ambigüedades.
- Aporta un formato para llegar a acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del programa o proyecto que comparten los diferentes actores involucrados.
- Suministra un temario analítico común que pueden utilizar los involucrados, los consultores y el equipo para elaborar tanto el programa o proyecto como el documento respectivo, facilitando también la interpretación y comunicación de éste.
- Enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos y puede acortar documentos de programa o proyecto en forma considerable.
- Suministra información para organizar y preparar en forma lógica el plan de ejecución del programa o proyecto.
- Suministra información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del programa o proyecto.
- Proporciona una estructura para expresar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa o proyecto.

Los **fundamentos para la utilización** de la metodología en el diseño, monitoreo y evaluación de programas o proyectos, son los siguientes:

- Puede ser utilizado en las diferentes etapas del ciclo de las intervenciones.
- Como esquema lógico, puede ser utilizado para cualquier tipo de programas o proyectos.
- Permite disponer de una terminología uniforme que facilita la comunicación y sirve para reducir ambigüedades.

En síntesis,

El EML sirve para:	Asimismo, el EML no es:
<ul style="list-style-type: none"> • El diseño de programas o proyectos. • La gestión o gerencia de programas o proyectos. • Apoyar la ejecución y operación de programas o proyectos. • Realizar el monitoreo y la evaluación de programas o proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un método de evaluación ex-ante de proyectos o programas. • Un método de programación de la ejecución. • Autosuficiente para una buena gestión de programas o proyectos. • Una panacea ni un dogma.

Puede ser utilizado a lo largo del ciclo de vida de los programas o proyectos, tal como se muestra en la siguiente figura:



Limitaciones del Enfoque de Marco Lógico

Algunas de las limitaciones más significativas del EML son las siguientes:

No sustituye a otros análisis técnicos, económicos, sociales y ambientales. No puede reemplazar el trabajo de personal cualificado y experimentado.

Puede ser de ayuda en el diseño, la ejecución y la evaluación del proyecto, pero es evidente que no hace innecesarios otros instrumentos de proyecto, especialmente los de los análisis técnicos, económicos, sociales y ambientales. De la misma manera, el enfoque no permite prescindir de las aptitudes, la experiencia y el buen juicio de los profesionales.

Puede emplearse como un medio de control rígido, con una jerarquía de arriba a abajo.

En ocasiones, la administración y la gestión del proyecto pueden pecar de rigidez si los objetivos, los fines y los factores externos de la Matriz de Marco Lógico (MML) que se especificaron durante el diseño, se utilizan como una especie de corsé. La MML no debe “congelarse”, sino recibir cambios para adaptarse a las nuevas circunstancias. Los elementos clave deben poder reevaluarse y ajustarse mediante revisiones regulares de los avances y alcances del proyecto.

El proceso del marco lógico puede llevarse a cabo de manera mecánica, como un trámite burocrático de rellenar casillas.

Este es un uso incorrecto habitual de este instrumento. Una persona frente a un escritorio o en su habitación de hotel rellenando la matriz de manera mecánica “porque lo marcan los procedimientos” representa la antítesis del enfoque. Llevado al extremo, el enfoque se convierte más en una obsesión que en una ayuda.

El proceso requiere unas grandes capacidades de moderación para asegurar la participación real de las partes interesadas apropiadas.

No es fácil emprender el proceso del marco lógico sin la participación activa en la toma de decisiones de las partes interesadas apropiadas. Para actuar de moderador, por ejemplo, de partes interesadas primarias analfabetas a lo largo del proceso se precisa una gran competencia.

El marco lógico es simplista y reduccionista.

Confía demasiado, desde un punto de vista conceptual, en cadenas lineales de causa y efecto. Pero la vida no es tan sencilla. Así pues, al marco lógico pueden escapársele detalles y matices.

Los términos y la cultura del marco lógico pueden resultar extraños.

Su jerga puede resultar intimidante. En algunas culturas (organizativas y nacionales), el marco lógico puede parecer algo muy extraño. Sus conceptos y su terminología no siempre pueden traducirse fácilmente a otras culturas e idiomas. La naturaleza orientada a objetivos del marco lógico puede encontrar problemas para superar fronteras culturales. Si no se toman precauciones, la metodología de marco lógico puede ser discriminatoria y excluyente.



El enfoque del marco lógico tiene un carácter demasiado occidental.

Este punto sigue siendo objeto de acalorados debates. Algunos detractores consideran que el marco lógico es una manifestación de la hegemonía occidental y la globalización.

De este modo, el Enfoque de Marco Lógico no es la panacea. Sin embargo, utilizado de manera juiciosa es un enfoque muy poderoso, que puede resultar en una mayor eficacia, eficiencia e inclusión. Elaborar un marco lógico con participación real puede causar un impacto muy positivo. Se necesita una mentalidad abierta, apropiada a cada contexto, hasta el punto, en algunos contextos, de no utilizar la matriz en sí, sino trabajar sólo con las cuestiones que contiene. La amplia aceptación de la metodología hace pensar que sus ventajas compensan sus limitaciones, aunque no es una opinión unánime. Sin embargo, los usuarios deben conocer bien los puntos débiles y los usos incorrectos del enfoque. La metodología debe utilizarse de manera flexible, con atención a sus limitaciones y riesgos.

¿Qué aprendimos en esta Unidad?

- Se revisó la lógica de generación de valor del sector privado
- Se analizó la producción de valor público por el Estado y la Sociedad Civil
- Se revisaron las formas más comunes de generar valor público
- Se analizó la cadena de producción de valor público
- Se definió la Gestión por Resultados y su relación con la producción de valor público
- Se revisaron cuáles son los principios y la estrategia que utiliza el Enfoque de Gestión por Resultados
- Se identificaron los componentes que utiliza la estrategia: la planificación estratégica, la planificación del trabajo y la gestión del rendimiento
- Se revisaron los conceptos de seguimiento/monitoreo y de evaluación y su rol en la Gestión por Resultados
- Se analizaron las actividades que requiere el ciclo de la Gestión por Resultados, en sus fases de diseño, ejecución, monitoreo y seguimiento y en la evaluación
- Se revisó el rol que tienen los proyectos y programas en la Gestión por Resultados.
- Se analizaron los objetivos utilizados para pasar de una situación inicial a una situación futura deseada y posible de lograr
- Se definió qué es el Enfoque/Metodología de Marco Lógico
- Se revisó la utilidad y las limitaciones del Enfoque/Metodología de Marco Lógico