

Por otro lado, es llama la atención sobre la profesionalización y especialización del personal y de los miembros que trabajan directamente en las OSC, así como la formación de redes y alianzas con otras organizaciones, en fin, el panorama que este libro plantea no es para nada halagüeño y el papel de las OSC y de la sociedad civil en general está en constante cambio. En este reacomodo, la participación tiene que fortalecerse, institucionalizarse y lograr afincarse como un mecanismo de acción que ofrece la oportunidad de obtener beneficios comunes y, si la ocasión lo amerita, buscar transformaciones estructurales en la vida pública nacional.

Vale, quizás, afirmar que también las OSC podrían trabajar en la concientización de sus miembros acerca de que, si bien la democracia no es el mejor de los escenarios posibles para la participación de la sociedad civil, sí es el menos malo de todos ellos, teniendo en cuenta que gobiernos militares o con líderes fuertes, dada la experiencia histórica de América Latina, no suelen tener como prioridad la atención de las demandas ciudadanas.

Concluyo señalando una vez más lo adecuado de este libro para el debate de ciencia política en México. La rele-

vancia del tema y, sobre todo, de los hallazgos que presenta es bastante. Para apoyar los argumentos es formidable el trabajo con encuestas y el análisis de datos de varias fuentes, trabajo en el que la autora demuestra su experiencia, así como la concienzuda revisión de la literatura. Ni qué decir de la prosa de Fernanda Somuano y de la excelente calidad de sus cuadros y anexos que ayudan a entender fielmente el contenido de su argumentación. Finalmente, la edición es buena, no exenta de algunos errores tipográficos nimios que no afectan, sin embargo, la calidad del libro.

.....
Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas: ¿Cómo construirlos efectivamente?, de David Arellano Gault, Walter Lepore, Emilio Zamudio y Felipe Blanco, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012, 221 pp.

Por Alberto Cañas García
 Centro de Investigación y Docencia
 Económicas, CIDE

La evaluación de políticas, programas y proyectos, ejecutados desde las organizaciones públicas, ha sido desde su inicio un tema que genera divergencia en cuanto a la preferencia de mecanis-

mos y herramientas para su aplicación. Sin embargo, ha existido un amplio consenso en cuanto al reconocimiento de su imperante necesidad y profunda utilidad. Los procesos de evaluación, en este contexto, enfrentan múltiples interrogantes sobre su diseño y aplicación, bien sea por las causas que los motivan, por el método que utilizan, o por el objetivo que persiguen. Es ante este panorama que surge el texto encabezado por el doctor David Arellano.

Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas: ¿Cómo construirlos efectivamente? es un libro que describe y discute la necesaria urdimbre argumentativa que da sustento a los sistemas de evaluación del desempeño (SED). Asimismo, señala la utilidad que éstos tienen para la toma de decisiones y para el proceso de rendición de cuentas, sin dejar de reconocer que no deben ser entendidos como una panacea o irrestricta receta. El volumen ofrece cuatro capítulos, los cuales están hilados mediante ejemplos concretos, y nos llevan de manera muy didáctica a reflexionar en torno a los límites y potencialidades de los SED, los caminos para su construcción (reflexión estratégica y marco lógico), y las herramientas que los acompañan (indicadores).

El primer capítulo, “Bases del SED para organizaciones públicas: un ejemplo”, tiene el objetivo de explicar y discutir qué son y qué objetivos tienen los SED. Los autores argumentan que, en tanto las organizaciones son constructos humanos de complicada dirección, asimismo los SED, al intentar seguir una concatenación lógica de eslabones causa-efecto, no expresan listados de buenos deseos, sino argumentos y supuestos, pero también comprometen políticamente acciones y efectos. Se insiste en que estos sistemas no son una panacea, ni existen recetas para su realización, antes bien, se trata de construir sistemas *ad hoc* para cada situación.

En este capítulo se establece que un SED es “un proyecto de reforma y acción administrativa dirigida a legitimar al gobierno [...], una herramienta que se discute y se construye de manera particular en diferentes organizaciones, con diferentes fines [...], una herramienta que deberá ser interpretada dentro de cada organización para ser implementada según los cánones y sentidos de la misma” (pp. 28-29). En otras palabras, la lógica de los SED implica comprender que una organización transforma insumos en productos, y dichos productos generan impactos que posiblemente modifiquen la realidad.

En este tenor se señala que, a pesar de la utilización de las herramientas de revisión para solidificar la lógica detrás del SED, si se le hace cruzar el tamiz de la complejidad causal y organizacional puede resultar falible; sin embargo, se logra rescatar que estos sistemas son útiles principalmente para dos objetivos: *a)* como mecanismos para alinear acciones y estrategias organizacionales y *b)* como mecanismos de aprendizaje interno y rendición de cuentas hacia la sociedad. En términos generales, aunque se puede ver como un instrumento limitado, es en el hecho de conocer sus limitaciones donde se encuentra su fortaleza. En ese sentido su utilidad y naturaleza puede entenderse como “un medio para un fin mayor que puede resumirse en un mejor gobierno que rinde cuentas en forma inteligente” (p. 72).

El segundo y tercer capítulos representan la posibilidad de ver con lentes de diferente alcance el mismo proceso; es decir, ambos aportan los elementos para elaborar un SED. Uno desde la reflexión estratégica, el otro desde el enfoque de marco lógico. Aunque estos capítulos pueden leerse de forma independiente, es sumamente recomendable ligar los procesos que en ellos se discuten. El segundo capítulo, “Reflexión estratégica en el marco de los

SED”, presenta el proceso de gestión estratégica como el detonante para el óptimo diseño de una organización o de sus programas, así como una herramienta para la construcción de un SED. Se sugiere el proceso de pensamiento estratégico como el camino para que los gobiernos consigan los resultados que desean. Este proceso inicia con la identificación y definición de los asuntos a tratar, a lo que siguen la transformación de demandas sociales en problemas de política pública, la selección de los medios e instrumentos para solucionarlos, y finalmente la implementación de dichos instrumentos. Este enfoque intenta mediar entre el estricto voluntarismo (modificar cualquier situación con la simple voluntad de hacerlo) y la ineludible limitante del contexto (sólo el contexto determina la manera en que la organización deberá moverse) (p. 87).

En este proceso estratégico, caracterizado por la secuencia de pasos concatenados, que se refuerzan de manera recursiva, existen cuatro elementos fundamentales: misión, visión, diagnóstico estratégico y objetivos estratégicos. Estos elementos terminan siendo complementados por un análisis foda, con lo cual se logra entender la relación que guardan la misión y la vi-

sión con los objetivos estratégicos. En concreto, la importancia de la estrategia consiste en “construir las cadenas causales que van del impacto a la acción, no en una forma voluntarista y de definición de buenos deseos, sino en la de una integración del papel de la organización en su contexto y de los problemas que enfrentan para alcanzar sus deseos (misión y visión)” (p. 120).

El tercer capítulo, “Enfoque de marco lógico como un componente del SED”, nos ofrece de manera más fina lo que se explica en el proceso de reflexión estratégica. El enfoque de marco lógico (EML) es un mapa de ruta para poder identificar, además de los productos, resultados e impactos, las relaciones causales en torno del problema estratégico. Los componentes de este enfoque son: *a)* estudio de involucrados, que implica recuperar el análisis de los *stakeholders*; *b)* análisis de hechos mediante árbol de problemas, que es una guía para clarificar conceptos, explicar teorías y supuestos, y presentar argumentos de viabilidad de las alternativas; *c)* análisis de propósitos mediante el árbol de objetivos, que implica la identificación del fin que se pretende, así como su vínculo con los medios alineados, y *d)* opciones de cambio: selección de alternativas, que

trata simplemente de establecer cuáles alternativas están disponibles en realidad. La información que se genera en este proceso se condensa en la herramienta conocida como matriz de marco lógico (MML), que es un auxiliar para comprender las relaciones verticales y horizontales entre los objetivos y acciones, así como entre indicadores. El EML es en términos sucintos un “método procedural que sirve como guía para observar esquemáticamente un proceso político y de reflexión” (p. 158).

El cuarto capítulo, “Indicadores”, cierra el libro con una interesante reflexión inicial respecto de la dificultad que representa medir a partir de indicadores el desempeño de las organizaciones públicas. Los autores señalan que se convierte en una tarea realmente complicada por tres elementos principales: *a)* existe un efecto de interacción, que implica que los impactos no necesariamente son resultado de secuencias lineales de acciones, sino de interacciones en diferentes direcciones, *b)* existen diferentes condiciones ineludibles, como el acatamiento de las normas aplicables, la reducción de costos y el respeto a las personas y sus derechos, y *c)* el factor tiempo es sustantivo, en el sentido de que diversos efectos no son

verificables de forma inmediata, sino como resultado de otros procesos o etapas previas.

Tras señalar que no existe clara definición sobre el concepto desempeño, y como consecuencia existen diversas definiciones sobre el término “indicador del desempeño”, se presenta y discute la diversidad de las mismas, las cuales transcurren en un continuo que va de mayor a menor grado de exactitud en las lecturas de las mediciones de estos instrumentos. Lo que es común a todos ellos es que muestran cierto tipo de información (evidencia) que pretende persuadir sobre algún tipo de progreso.

En un esfuerzo descriptivo, los autores establecen una taxonomía de indicadores. Las ramas principales de esta clasificación son: de economía, de eficiencia y de efectividad. Añaden además dos niveles de características, las primeras señalan que la presentación de los indicadores debe responder al tipo de usuario al que se dirige y al grado de complejidad en que se presentan. Las segundas indican que debe existir: relevancia, claridad, comparable, verificable, costo-efectivo, atribuible, sensible, evita incentivos perversos e innovador.

Estas características se enfocan en hacer que los indicadores cumplan un

papel que se desdobra en dos dimensiones, una de gestión interna que favorece la toma de decisiones oportuna e informada, y otra que posibilita la rendición de cuentas respecto del uso eficiente de recursos públicos escasos.

El libro deja dos elementos débiles. El primero respecto al objetivo de ser una guía para evaluadores o para servidores públicos. Si bien el libro desarrolla y aborda en su primer capítulo un ejemplo inicialmente sencillo, para llevar de la mano al lector, más adelante este mismo ejemplo comienza a encontrar obstáculos, precisamente por las complicaciones propias del proceso de construcción de un SED, al grado de emplearse ejemplos alternos e inconexos con el primero. Esto podría hacer dudar a algunos sobre la factibilidad de llevar a cabo estos procesos, cuando se trate de realidades aún más complejas que las del ejemplo. El segundo elemento débil es respecto a la discusión sobre indicadores. El libro explica y discute la secuencia de procesos-productos-resultados-impactos, y en particular reconoce la dificultad de medir los impactos, por tratarse generalmente de efectos combinados. Sin embargo, en el capítulo dedicado a los indicadores no se abordan mecanismos que pudieran ser empleados para

solventar las dificultades de la etapa de impactos. Es decir, se dejan fuera temas tan puntuales y relevantes como los métodos experimentales y cuasi experimentales para la evaluación de los impactos de políticas y programas.

A pesar de esto, el libro es una aportación totalmente pertinente y necesaria para fortalecer el debate

sobre la construcción de sistemas efectivos para evaluar el desempeño de las organizaciones públicas. Se trata pues de una sólida obra, muy útil para reconocer y caminar sobre los elementos conceptuales y principales herramientas prácticas *sine qua non* de los sistemas de evaluación del desempeño. ■