



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS

MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA DEL
INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL DE GUATEMALA

LICDA. CAROLINA SANTIZO PORTILLO

GUATEMALA, GUATEMALA
JULIO DE 2010



INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -INAP-
www.inap.gob.gt

El Director de Estudios de Postgrado del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-

C E R T I F I C A :

Primero: Haber tenido a la vista el examen de graduación que copiada literalmente dice: -----

“En la ciudad de Guatemala siendo las **diez horas con treinta minutos** del día viernes dieciséis de julio del año dos mil diez, reunidos en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- los Miembros del Tribunal Examinador Dr. Luis Alfonso Beteta Vásquez, Secretario; MA. Caryl Alonso Jiménez, Asesor del Trabajo de Investigación; Examinadores Lic. Nery Roberto Díaz Gómez y Licda. Ada Esmeralda Mazariegos; para practicar el examen de la estudiante

Carolina Santizo Portillo, sobre la investigación que realizó titulada **“Monitoreo y Evaluación de los Servicios de Asistencia del Instituto de Fomento Municipal -INFOM-”**. PRIMERO: Los Miembros del Tribunal

Examinador interrogaron en forma individual a la postulante sobre el contenido de su investigación. SEGUNDO: Que habiendo contestado satisfactoriamente a los cuestionamientos que le fueron planteados a la sustentante, fue **aprobado** por **unanimidad** de votos. TERCERO: El trabajo de investigación de la sustentante se aprueba **con correcciones menores**. CUARTO: El Tribunal Examinador notificó lo anterior a la postulante y declaró concluido el examen. QUINTO: No habiendo más que hacer constar y siendo las **doce horas**, se da por concluida la presente en el mismo lugar y fecha de su inicio, firmando los que en ella intervinieron.-----



TIEMPO DE
SOLIDARIDAD

GOBIERNO DE ÁLVARO COLOM
GUATEMALA



INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -INAP-
www.inap.gob.gt

Y para los usos legales que a la interesada **Carolina Santizo Portillo**, convengan extendiendo, firmo y sello la presente certificación en dos hojas de papel membretado del Instituto Nacional de Administración Pública, haciendo constar que no existen trámites o recursos pendientes de resolver en la ciudad de Guatemala a los veintisiete días del mes de septiembre del año dos mil diez.

Vo. Bo.

Dr. Luis Alfonso Beteta Vásquez
Director de Estudios de Postgrado



GOBIERNO DE ÁLVARO COLOM
GUATEMALA



ÍNDICE

	PÁGINA
RESUMEN	1
MATRIZ DE INVESTIGACIÓN.....	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. PROBLEMA A ABORDAR	6
1. Contexto del problema.....	6
2. Evolución y magnitud del problema.....	7
3. Factores asociados al problema.....	10
4. Planteamiento del problema	10
5. Delimitación del problema.....	11
6. Objetivos del estudio.....	11
7. Justificación	12
III. ELEMENTOS-TEÓRICO METODOLÓGICOS	14
1. Enfoque teórico del estudio	14
2. Marco teórico	16
2.1. El Monitoreo y la Evaluación –M&E-	16
2.2. Los indicadores: elemento clave para el M&E	21
2.3. La planificación como punto de partida del M&E	27
2.4. La auditoría como apoyo complementario al M&E	32
2.5. La sostenibilidad como proceso para institucionalizar el M&E	33
3. Hipótesis	39
4. Operacionalización de variables	39
5. Metodología.....	41
5.1. Método	41
5.2. Instrumentos	41
5.3. Sujetos	42
5.4. Cronograma de actividades	45
IV. PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	46
V. CONCLUSIONES	55
VI. PROPUESTA.....	57
VII. BIBLIOGRAFÍA	73
VIII. ANEXO: Instrumento para la investigación empírica	76



LISTA DE CUADROS

CUADRO 1:	MATRIZ DE INVESTIGACIÓN
CUADRO 2:	RESUMEN DE OFERTA DE SERVICIOS DEL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL
CUADRO 3:	NIVELES DE MEDICIÓN SEGÚN TIPO DE INDICADOR
CUADRO 4:	OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS
CUADRO 5:	CARACTERIZACIÓN DE SUJETOS PARA LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA
CUADRO 6:	CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PARA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO
CUADRO 7:	TIPOS DE INDICADORES PROPUESTOS A CONSTRUIR

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
FSM-I	Primera fase del Programa de Fomento al Sector Municipal
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
MAP	Maestría en Administración Pública
M&E	Monitoreo y Evaluación
GTZ	Siglas en alemán para denominar a la cooperación técnica alemana
KFW	Siglas en alemán para denominar a la cooperación financiera alemana
OEA	Organización de Estados Americanos
OCED	Siglas en inglés para la Oficina de Cooperación y Desarrollo Económico
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTAR	Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales
RRHH	Recursos Humanos
RTI	Siglas en inglés para Research Triangle Institute
SIAF-SICOIN	Sistema Integrado de Administración Financiera y Sistema Integrado de Contabilidad, a través de la red de Internet (llamado SIAF-SICOIN-WEB)
UET	Unidad de Estudios Técnicos del INFOM
UNEPAR	Unidad Ejecutora de Acueductos Rurales del INFOM
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América

NOTA: Los gráficos del presente estudio constituyen resultados de la investigación empírica y otros de la propuesta. Por tanto no se presenta una Lista de Gráficos.



RESUMEN

En el marco de la globalización y los desafíos del proceso de descentralización en Guatemala, así como del INFOM como institución clave en dicho proceso, las reformas institucionales hacia una “nueva gestión pública” demandan herramientas capaces de establecer o definir la efectividad e impacto de los servicios que recibe el sector municipal, a fin de generar valor público en tanto tengan un impacto positivo y real en el nivel de vida de los ciudadanos. En ese contexto, el problema que la presente tesis aborda es que INFOM presenta una deficiencia en la aplicación de instrumentos y criterios técnicos de Monitoreo y Evaluación (M&E) en la gestión de sus servicios. Por esto, no cuenta con información real y mediciones de resultados e impacto de su intervención que apoye sus decisiones operativas y estratégicas. Deriva de ahí que el objetivo general de este estudio sea contribuir al fortalecimiento institucional del INFOM, en función de construir una nueva gestión para el sector municipal, a través de instrumentos de M&E de los servicios de asistencia que oferta a las municipalidades de Guatemala. Para ello, dos concepciones teóricas orientaron el proceso de investigación científica de tipo exclusivamente descriptivo: la Teoría Moderna de las Relaciones Humanas y la Teoría de Administración Democrática, a partir de las cuales las múltiples referencias consultadas mediante investigación documental y bibliográfica permitieron componer el marco teórico en cinco apartados: (i) el M&E, donde se hizo especial énfasis sobre indicadores como instrumentos técnicos; (ii) la planificación como punto de partida del M&E, por cuanto implica acuerdos en cumplir lo planificado; (iii) la auditoría como apoyo complementario del M&E a través de la rendición de cuentas en términos medibles y verificables que propician la transparencia y el adecuado manejo de los recursos; y finalmente (iv) la sostenibilidad como proceso para institucionalizar la aplicación del M&E, ya que la medición en el tiempo y toma de decisiones a partir de una línea base comparativa permite beneficios estratégicos a la sociedad en el largo plazo. Para la investigación empírica mediante entrevista semiestructurada a mandos medios del INFOM seleccionados por el carácter de su gestión en la entrega directa de servicios a las municipalidades, el estudio asumió



como hipótesis que el INFOM no aplica instrumentos ni criterios técnicos de M&E de los servicios de asistencia que presta a las municipalidades, lo cual no le permite determinar su impacto en términos del desempeño de su ejecución institucional, la calidad de sus servicios y la función profesional de su personal. La discusión de resultados, con base a nueve gráficos obtenidos, permitió concluir que actualmente INFOM no monitorea ni evalúa la gestión de sus servicios al sector municipal; así entonces, no tiene información real sobre el impacto de los mismos y sobre su eficiencia, eficacia y calidad, aumentando los riesgos en la sostenibilidad de su intervención así como del cumplimiento de sus funciones institucionales y de su personal. De esta cuenta, NO fue posible comprobar la hipótesis planteada y, por ende, puede decirse que para INFOM es difícil apoyar la transformación de las municipalidades en gobiernos modernos, eficientes y autosostenibles, y en línea con la “nueva gestión pública”, recordando que ésta se fundamenta en la ética, el profesionalismo y la confianza, promoviendo mayores niveles de gerencialismo y orientación hacia el mercado por parte de las organizaciones públicas. De ahí que el M&E de los servicios de asistencia de INFOM implica aplicar estratégicamente criterios e instrumentos técnicos, dado que esto fortalecería su capacidad institucional para incidir en el desarrollo humano, social y económico de los escenarios locales, ante los desafíos generados por los escenarios globales. Luego de este resumen, se incluye una matriz para facilitar la comprensión del presente estudio. Finalmente, puede verse una propuesta de carácter general que pretende motivar la futura implementación de un sistema de M&E de los servicios de asistencia del INFOM. Al respecto, no está de más indicar que la ejecución de actividades puede no llegar a generar valor a pesar de generar costos y que las organizaciones públicas se valoran por los efectos de sus esfuerzos y su eficacia en solucionar necesidades y/o problemas en la sociedad. En tal sentido, la institucionalización del M&E en INFOM, entendida como la aplicación real y verdadera de estos instrumentos por parte de su personal, mejoraría la gestión de sus servicios y conduciría a un mejor impacto de aquellos que a su vez prestan las municipalidades a sus respectivas poblaciones, así como a la generación de valor público mediante su intervención, elevando sus niveles de transparencia y de respuesta efectiva ante la sociedad guatemalteca.



CUADRO NO. 1
MATRIZ DE INVESTIGACIÓN

PROBLEMA	HIPÓTESIS	OBJETIVOS	CONCLUSIONES
<p>El INFOM no puede determinar su impacto en términos del desempeño de su ejecución institucional, la calidad de sus servicios y la función profesional de su personal.</p>	<p>El INFOM no aplica instrumentos ni criterios técnicos de M&E de los servicios de asistencia que presta a las municipalidades, lo cual no le permite determinar el impacto en términos del desempeño de su ejecución institucional, la calidad de su servicios y la función profesional de su personal.</p>	<p><u>General:</u></p> <p>Determinar si el INFOM monitorea y evalúa los servicios de asistencia que presta a las municipalidades, en términos de eficacia, eficiencia y calidad.</p> <p><u>Específicos:</u></p> <p>Identificar instrumentos de M&E, y los indicadores de desempeño y de impacto que utiliza el INFOM.</p> <p>Identificar instrumentos de decisión a nivel de dirección y mandos medios que utiliza el INFOM-</p> <p>Establecer unidades o áreas clave con funciones y tareas de planificación, M&E en el INFOM.</p> <p>Determinar si es necesario o no la existencia de una unidad de M&E para medir el impacto, gestión y calidad de los servicios que presta el INFOM al sector municipal.</p>	<p>La hipótesis fue comprobada, debido a que se determinó que el INFOM no aplica instrumentos y criterios técnicos de M&E de los servicios de asistencia que presta a las municipalidades que le permitan determinar su impacto en términos del desempeño de su ejecución institucional, la calidad de su servicios y la función profesional de su personal.</p> <p>Los instrumentos de M&E y los indicadores de desempeño e impacto encontrados son los que utilizan los programas y proyectos de cooperación internacional que ejecuta el INFOM.</p> <p>Los instrumentos de mayor peso en la toma de decisiones a nivel de dirección y mandos medios del INFOM son: informes de la Unidad de Estadística e Información, informes de programas y proyectos de cooperación así como reportes de asignación y ejecución presupuestaria.</p> <p>Las unidades o áreas clave que realizan funciones y tareas de planificación, M&E en el INFOM son: Información y Estadística, Presupuesto y Ejecución Presupuestaria, y programas y proyectos de cooperación externa.</p> <p>Se determinó que la totalidad de encuestados considera necesaria la creación una Unidad de M&E. Empero, ésta no es una condición para que algunos programas e iniciativas que ejecuta el INFOM no lleven a cabo el M&E del impacto, gestión y calidad de los servicios que prestan a las municipalidades.</p>



I. INTRODUCCIÓN

La presente tesis constituye parte de los requisitos de graduación del Programa de Maestría en Administración Pública del convenio entre USAC e INAP. Del conjunto de conocimientos aprendidos, el tema de las capacidades institucionales abre un amplio campo de discusión, donde la gestión del sector público guatemalteco continúa presentando desafíos para quienes gobiernan, tanto en función de los procesos para construir una mayor institucionalidad como de los beneficios que puedan ofrecerse a los ciudadanos/usuarios, ante las exigencias y los retos generados por la globalización.

Se llevó a cabo un trabajo empírico en el marco de la gestión de servicios de asistencia que el Instituto de Fomento Municipal (en adelante INFOM) presta a las municipalidades de Guatemala, en cuanto a la medición del desempeño y de la información disponible sobre la eficiencia, eficacia y calidad de sus servicios, así como del impacto de los mismos conforme su misión y visión. El estudio permitió evidenciar una deficiencia institucional en el tema de monitoreo y evaluación (en adelante M&E), en cuanto a la falta de instrumentos de medición en las áreas organizacionales que específicamente tengan funciones y atribuciones asignadas para la entrega directa de los servicios mencionados.

Para llegar a la afirmación anterior, se asumió como hipótesis que el INFOM no aplica instrumentos ni criterios técnicos de M&E de los servicios de asistencia que presta a las municipalidades, lo cual no le permite determinar su impacto en términos del desempeño de su ejecución institucional, la calidad de sus servicios y la función profesional de su personal. La elaboración del marco teórico se respaldó en fuentes secundarias mediante revisión documental de la Ley Orgánica del INFOM, su POA, memorias de labores y otros documentos internos; a la vez se consultaron estudios que diversos autores han publicado sobre el tema. Como fuente primaria, se realizaron entrevistas a mandos medios administrativos y técnicos de la Institución, responsables de unidades organizacionales y programas.



Con base a la discusión de resultados, la hipótesis planteada pudo ser comprobada y de acuerdo a los objetivos. Por tanto, esta situación se convierte en una necesidad que requiere ser prioritariamente atendida, en el marco de la “nueva gestión pública” y ante las exigencias del proceso de descentralización en Guatemala. Finalmente se presenta una propuesta: implementar un sistema para el M&E de los servicios de asistencia del INFOM, aportando algunos indicadores para los servicios a municipalidades que se consideraron más costosos y/o importantes.

Si bien el presente estudio es un esfuerzo para validar al M&E como instrumentos de uso permanente, su contenido (especialmente el de carácter teórico-metodológico) constituye una contribución al conocimiento sobre la importancia del M&E en la gestión pública. Por tanto, comprende una fuente para el estudio y ejercicio de una “nueva gerencia pública”, por cuanto demuestra la necesidad de tomar decisiones en el momento oportuno y a partir de información real sobre el impacto de cualquiera de sus intervenciones y sobre la evaluación del desempeño institucional, de tal manera que aumenten los grados de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos y que, finalmente, su gestión incida positivamente en el nivel de vida de los guatemaltecos/as en términos reales y verificables.

No está de más agradecer al INAP por contribuir a la formación de administradores públicos, a quienes asesoraron y revisaron este estudio y a los múltiples colaboradores que brindaron sus aportes durante su elaboración. También mi aprecio a los compañeros de estudio y trabajo que fueron parte importante de mi búsqueda de conocimiento. Agradezco a mi familia que apoyó de manera incondicional mi esfuerzo para estudiar el Programa de Maestría.



II. PROBLEMA A ABORDAR

1. CONTEXTO DEL PROBLEMA

Uno de los modelos dentro de un nuevo tipo de gestión, planteado como opuesto a la “Vieja Gestión Pública”¹ y llamado, por tanto, la “nueva gestión pública”, consiste en tres elementos básicos: ética pública, profesionalismo y confianza. Tiene a su vez tres pilares fundamentales: gerencialismo, empoderamiento de los gerentes y orientación hacia el mercado, lo cual expone las organizaciones públicas a la competencia y a enfocarse más hacia quienes sirve. La descentralización, por cierto, es enteramente consistente con esta nueva gestión pública, pero incompatible con la administración pública de “lenta burocracia”. Los procesos de reforma en la administración pública hacia una nueva gestión demandan herramientas capaces de establecer los grados de efectividad e impacto en los servicios que, con dicha orientación al mercado, los nuevos gerentes públicos deben llevar a cabo profesional y éticamente, y a partir de los cuales –en consecuencia- se pueden generar mayores niveles de confianza en tanto generen un impacto positivo y real.

Toda política pública, todo servicio, todo programa o proyecto, sean o no llevados a cabo en el contexto municipal, requieren de un sistema de M&E que permita establecer grados de efectividad e impacto. Por tanto, y derivado de la visión y misión institucionales del INFOM mencionadas, un aspecto clave es el establecimiento de instrumentos y de criterios técnicos de M&E en la gestión de los servicios que el Instituto presta, en tanto permiten de manera oportuna y con información real, determinar su desempeño o gestión, y el impacto que de manera directa o indirecta tiene finalmente en los usuarios que busca beneficiar. En muchas instituciones de la administración pública, incluyendo INFOM, el M&E se ha limitado a una simple recolección de datos relacionados con los procesos; se registra la información de los resultados, las etapas intermedias, el costo de los recursos, entre otros.

¹ Según Finot, I. (1999) en su publicación “Elementos para una Reorientación de las Políticas de Descentralización y Participación en América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y E*



2. EVOLUCIÓN Y MAGNITUD DEL PROBLEMA

Un estudio del Banco Mundial demuestra que existen municipios con más competencias, recursos y autonomía que en el pasado y, en consecuencia, que han mejorado su desempeño y su capacidad de gestión². No obstante, en el caso de Guatemala y cada vez con mayor énfasis, todavía son necesarios los esfuerzos en cuanto a fortalecimiento municipal se refiere. Por ejemplo, en el marco del proceso de descentralización podría esperarse desarrollar –entre otras cosas- los escenarios locales, en tanto éstos, mediante las telecomunicaciones y tecnología actuales, pueden acercarse cada vez más a los escenarios internacionales y a las necesidades de los mercados que emergen, lo cual se trata sencillamente del efecto globalizador de “invisibilizar” fronteras. Dichos esfuerzos continúan afrontando grandes retos, por ejemplo, las deficiencias en la capacidad de gobiernos municipales para atender las necesidades públicas en lo local y, por su parte, el fortalecimiento pendiente de las capacidades a nivel central en su función reguladora.

Entre otras atribuciones, las municipalidades son destinatarias de competencias, recursos y poder de decisión; son las instancias de gobierno más cercanas a la población. La misión del INFOM según su Ley Orgánica (Decreto Legislativo 1132) es promover el progreso y desarrollo de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades. La visión de la institución es contribuir a transformar todas las municipalidades del país en gobiernos modernos, eficientes y autosostenibles, que prioricen y optimicen sus recursos para generar desarrollo y bienestar.

En tal sentido, la visión del INFOM es ser la institución modelo del gobierno en la prestación de servicios en forma transparente y eficiente, siendo líderes en capacitación, asistencia financiera y técnica a las municipalidades. La oferta de servicios del INFOM se clasifica en el presente estudio conforme el siguiente cuadro:

² “La capacidad de los gobiernos locales”, versión resumida de informe del Banco Mundial, Colombia - Estudio sobre la Capacidad de los Gobiernos Locales: Más allá de la Asistencia Técnica, Informe No. 14085-CO, Washington D.C., 19 de julio de 1995, en: **Planeación y Desarrollo**, Vol. XXVI, No. 1, 1995, pp. 100-105.



CUADRO NO. 2

RESUMEN DE OFERTA DE SERVICIOS DEL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL

Asistencia Técnica (Unidad de Estudios Técnicos, UET)	<ul style="list-style-type: none">• Servicios de Ingeniería civil• Servicios de Topografía• Servicios de Operación y Mantenimiento• Laboratorio de Agua• Agua y Saneamiento
Asistencia Administrativa y Capacitación (Unidad de Fortalecimiento Municipal, UFM)	<ul style="list-style-type: none">• Capacitación a empleados y funcionarios municipales• Asesoría administrativa y presupuestaria• Asesoría de elaboración de Reglamentos y Tarifas• Estudios Socioeconómicos• Investigaciones de campo• Gestión social
Asistencia Financiera (áreas de Cartera y Créditos, de la Gerencia Administrativa- Financiera)	<ul style="list-style-type: none">• Servicios de créditos• Administración de recursos provenientes de impuestos• Servicio de intermediación financiera• Enlace entre municipalidades y bancos del sistema
Programas y Proyectos para el fortalecimiento municipal y/o la inversión en infraestructura municipal	<ul style="list-style-type: none">• UNEPAR (Ejecución de proyectos de acueductos rurales)• Ejecución de cooperación o préstamos de fondos externos:<ul style="list-style-type: none">○ Programa de Fomento al Sector Municipal, fase 1 -BID○ Programa de Caminos Rurales, BM○ Programa Desarrollo de Las Verapaces -PDLV-, GTZ○ Proyecto de agua potable y Saneamiento, KFW.○ Programa de Inversiones y Saneamiento Básico Rural, BID○ Proyectos de agua potable rural, BCIE 35 y 36 (concluido)○ Programa de Rehabilitación de PTAR (concluido) y Proyecto de Desarrollo de Aguas Subterráneas en Áreas Rurales, Cooperación Japonesa

Fuente: Elaboración propia.



A partir de estos servicios, entre otros factores como la modernización institucional, INFOM ha venido realizando esfuerzos para con las municipalidades a las que sirve. La UFM ha tenido una mejor dinámica y ampliación de cobertura, así como la mejora de sus prácticas de gestión administrativa interna y de entrega final al usuario. Sin embargo, no cuenta con indicadores para medir dicha gestión y evaluar el impacto a largo plazo de la asistencia técnica y capacitación que brinda al personal municipal en distintos niveles.

En el caso de los servicios de asistencia financiera, como el otorgamiento de préstamos (tanto de fondos propios como de aquellos financiados por la comunidad internacional) y la intermediación financiera por parte de INFOM, se han hecho esfuerzos por mejorar la eficiencia, más allá que la eficacia, con la que una municipalidad obtiene un préstamo; sin embargo, no se cuenta, por ejemplo, con indicadores de endeudamiento municipal en cuanto al análisis de crédito y los servicios de la deuda.

Por su parte, se ha buscado mejorar los tiempos y procesos internos para la elaboración de estudios de factibilidad por parte de la UET, según solicitud de municipalidades, a fin de que las mismas lleven a cabo proyectos de infraestructura (tales como mercados municipales, acueductos y alcantarillados, terminales de buses, ampliaciones y/o mejoramientos varios, entre otros). No obstante, la calidad de estos servicios técnicos, así como el impacto que eventualmente tienen en los municipios todos los proyectos que de ahí derivan, no puede ser determinado dada la falta de técnicas para monitorear y evaluar.

En general, puede decirse que INFOM no cuenta con registro de información actual y real sobre resultados y/o impacto obtenidos, o bien de información como insumo para mejorar la gestión interna y permitir la toma de decisiones según objetivos estratégicos. El carácter de una institución pública como INFOM en el marco del actual proceso de descentralización en Guatemala, hace necesario que, entre otros aspectos, aplique criterios técnicos e instrumentos para el M&E de sus servicios y del impacto que éstos tienen en el país, en línea con los paradigmas de una nueva gestión pública.



3. FACTORES ASOCIADOS AL PROBLEMA

Se menciona aquí que el INFOM no lleva a cabo una evaluación de desempeño institucional, que le permita medir en qué grado avanza hacia sus objetivos estratégicos y sus funciones institucionales como el principal ente de fomento al sector municipal. Otro factor de gran incidencia es el carácter político-partidista que asumen las gestiones de las autoridades superiores de la institución, conduciendo a que los intentos que en algunos casos han existido para monitorear y evaluar los servicios que INFOM presta a las municipalidades, se desvanezcan y/o cambien a cada cambio de gobierno.

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El INFOM no puede determinar su impacto en términos del desempeño de su ejecución institucional, la calidad de sus servicios y la función profesional de su personal.

Otras interrogantes derivadas del problema son:

- ¿A partir de qué información o informes se toman las decisiones de alto y medio nivel en el INFOM en cuanto a la gestión de servicios y de su impacto?
- ¿Cuenta INFOM con una unidad o sección específica para el M&E de la gestión y la calidad de los servicios de asistencia que presta?
- ¿Es posible medir el impacto, la gestión (eficiencia) y la calidad (eficacia) de los servicios que INFOM presta al sector municipal sin una unidad de M&E con tareas específicas para ello?



5. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

El estudio se desarrolló dentro del marco institucional del INFOM, mediante un instrumento de consulta sobre el monitoreo de la gestión de servicios de asistencia que el Instituto presta a las municipalidades. Se trata de un estudio empírico a nivel de mandos medios que no pretende resolver la problemática encontrada sino determinar el uso institucionalizado de instrumentos técnicos de M&E en los servicios de asistencia al sector municipal que permita información real y oportuna para mejorar su gestión.

6. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

6.1. General:

Determinar si el INFOM monitorea y evalúa los servicios de asistencia que presta a las municipalidades, en términos de eficacia, eficiencia y calidad.

6.2. Específicos:

- Identificar los instrumentos de M&E, y los indicadores de desempeño y de impacto que actualmente utiliza el INFOM.
- Conocer los instrumentos de toma de decisión del nivel de dirección y mandos medios que utiliza el INFOM.
- Establecer las unidades o áreas clave que realizan funciones y tareas de planificación, M&E en el INFOM.
- Determinar si es necesario o no la existencia de una unidad de M&E para medir el impacto, gestión y calidad de los servicios que presta el INFOM al sector municipal.



7. JUSTIFICACIÓN

Hoy, la globalización reduce cada vez más la brecha entre lo internacional y lo local, y en el marco de la descentralización, las capacidades institucionales para el gobierno municipal en un país como Guatemala tienen mayores desafíos. Por su parte, las instituciones centrales afrontan el reto de construir una mejor capacidad de gestión, regulación y traslado de competencias hacia el nivel local. Las instituciones locales afrontan otros desafíos al requerir capacidades que les permitan gobernar sin mayor dependencia administrativa de lo central. El presente estudio abarca un apenas un aspecto de ese gran escenario, reduciéndose al tema de instrumentos institucionales para la gestión de determinados servicios que buscan fortalecer a los gobiernos locales. Es un estudio sobre la capacidad del INFOM para M&E en términos de calidad, eficacia y eficiencia de los servicios de asistencia que actualmente presta al sector municipal.

Tal estudio va en línea con la interpretación de North (1993)³ de que las instituciones constituyen el conjunto de reglas formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, organizaciones y gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores; asimismo con la de Scharpf (1997) y Schedler (1998)⁴, cuando consideran que en el marco de dichas reglas, el papel de las instituciones se vuelve central en tanto rigen y orientan la acción de los actores y la definición de compromisos, procedimientos, premios y castigos.

Otra interpretación en la que se basa el presente estudio, a partir del debate actual sobre el desarrollo social, es la de Kliksberg (2004) cuando establece a la descentralización como una oportunidad y cuando, bajo una perspectiva estrictamente gerencial, considera que la misma permitirá niveles de eficiencia más altos al abrir posibilidades de dinamismo, flexibilidad y agilidad en las respuestas a las necesidades de las poblaciones.

³ Citada por F. Repetto en *“La gerencia social ante los retos del desarrollo social en América Latina”* (2005)

⁴ Idem.



Asimismo, cuando desde la perspectiva de la sostenibilidad de las políticas y los programas, surge la necesidad de “claridad” institucional del proceso de descentralización, refiriéndose a la capacidad de disponer y de administrar recursos financieros, y a la capacidad institucional y de gestión de las entidades hacia las que se descentraliza.

Es a partir de dichas ideas, entre otras, que se considera al M&E como herramienta institucional necesaria para la gerencia pública de cualquier equipo que tenga el reto de gobernar en determinados espacios del tiempo, que permite la toma de decisiones públicas a partir de información real en el momento oportuno, dotando a la administración pública de la capacidad de una respuesta más efectiva y eficiente a las necesidades y prioridades reales.

Si el INFOM constituye la entidad designada para el fomento municipal, debe recordarse que el nivel de avance y resultados del municipio solamente pueden medirse a partir del cambio de calidad de vida de sus ciudadanos, pues como dice C. Alonso (2005), “la calidad de vida se constituye de todos aquellos elementos socioeconómicos y financieros que propician el desempeño del gobierno local y los agentes económicos en el largo plazo”. De ahí que éste concluya que “evaluar es entonces el proceso de gerencia ordenado y técnico para la toma de decisiones. Proporcionar la información suficiente para establecer los grados de alcance, resultado e impacto de la ejecución de un proyecto”.

A partir de esos aspectos, el presente estudio busca conocer y describir la situación institucional del INFOM en cuanto al M&E de la gestión de los servicios de asistencia que presta a las municipalidades, orientándose a demostrar la necesidad de contar con instrumentos y criterios técnicos, y a que los mismos se institucionalicen en función de su sostenibilidad.



III. ELEMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

1. ENFOQUE TEÓRICO DEL ESTUDIO

Las concepciones teóricas que orientan este estudio⁵ son dos: (1) Teoría Moderna de las Relaciones Humanas, principalmente la contribución de Warren G. Bennis sobre la democracia; y (2) la Teoría de Administración Democrática, de Vincent Ostrom, clasificada dentro de las teorías del mercado pero con fundamentos valiosos de otros teóricos (De Tocqueville, por mencionar uno).

1.1. TEORÍA MODERNA DE LAS RELACIONES HUMANAS

Partiendo de un interés común por una administración pública eficiente, la teoría moderna de relaciones humanas ha cuestionado la primacía de la eficiencia como valor organizacional y ha causado un repensar del concepto de responsabilidad como valor primordial de la democracia política. Por ejemplo, uno de los teóricos modernos de las relaciones humanas, La Porte, afirmaba “que el propósito de la organización pública es reducir el sufrimiento económico, social y psíquico y aumentar las oportunidades de vida para quienes están dentro y fuera de la organización”.

En otras palabras, podría afirmarse que las organizaciones públicas se valoran en términos de los efectos de sus esfuerzos para solucionar necesidades o problemas en la sociedad. Pero, ¿cómo comprobar o determinar que efectivamente se llegan a tales soluciones?; es aquí donde los instrumentos y criterios técnicos de M&E pueden constituirse en herramientas clave para ello y, considerando lo que además postula la teoría moderna de relaciones humanas sobre la democracia participativa, esa valorización se haría también a partir de la gestión participativa de la instituciones y de la medición del desempeño del personal y sus respectivos esfuerzos.

⁵ Tomadas de la compilación y estudio de teorías elaborados por Harmon M. y Mayer R. en “Teoría de la Organización para la Administración Pública”, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1999. Todas las siguiente citas a distintos teóricos en este apartado, derivan de este estudio.



1.2. TEORÍA DE ADMINISTRACIÓN DEMOCRÁTICA

Cuatro elementos básicos de esta teoría derivan de una crítica de Vincent Ostrom al paradigma clásico de la eficiencia y la dicotomía entre política y administración:

- Dada la corrupción de quienes toman decisiones políticas, la autoridad debe dividirse en tal forma que limite y controle el ejercicio del poder político;
- Las reglas administrativas “no son cuestión de indiferencia política para los usuarios de los bienes y servicios públicos”, por tanto no debe suponerse que la administración y la política están separadas;
- Las disposiciones multiorganizacionales estimulan la competencia sana y democrática, en contraste con la creencia en la necesidad de un solo centro de poder que controle un aparato administrativo según líneas jerárquicas⁶. La “policentricidad” cobra viabilidad ante la “monocentricidad” tradicional;
- El propósito de la administración democrática es “llevar al máximo la eficiencia, medida por el menor costo en tiempo, esfuerzo y recursos”.

El significado de eficiencia para Ostrom es muy distinto del paradigma clásico (apoyado por Wilson). Ostrom dice que debiera entenderse en términos de un “cálculo de costos” que tomara en cuenta las diversas preferencias de los consumidores de bienes y servicios públicos (de ahí probablemente que su teoría se incluya dentro de las teorías de mercado en las corrientes organizacionales de la administración pública): “Si las dependencias públicas se organizan de una manera que no permita la expresión de una diversidad de las preferencias entre las diferentes comunidades del pueblo, entonces los productores de bienes y servicios públicos actuarán sin información sobre las preferencias cambiantes de las personas a las que sirven. Se harán gastos sin mucha atención a su utilidad para el consumidor. La eficiencia del productor, si no sirve al consumidor, carece de todo

⁶ Creencia postulada por “la Ciencia de la Administración” de Woodrow Wilson, inspirada en la teoría de la burocracia.



significado económico". De ahí que entonces, Harmon y Mayer deduzcan que según Ostrom, democracia y eficiencia no son sólo conceptos relacionados, sino casi sinónimos.

A partir de lo anterior es que, bajo el enfoque de la teoría de administración democrática, los intereses están legitimados a priori y resultan ser normas con las que se calcula si los resultados en la toma de decisiones públicas son democráticos y eficientes. En una "denuncia" al modelo burocrático weberiano, Ostrom enfatiza la importancia de cómo se dan las respuestas públicas a las diversas demandas y de que los costos sociales pueden ser cada vez más altos para quienes supuestamente son beneficiarios.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN

Hablar sobre monitoreo es hablar sobre el propósito de detectar oportunamente la presencia de desviaciones en los procesos de ejecución, para hacer ajustes conducentes a una gestión óptima de las iniciativas para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía⁷. El BID (1997) refiere que el monitoreo "busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos". Por su parte, el Programa de Gobiernos Locales de USAID, implementado por RTI en Guatemala⁸, indica que monitoreo es "una estrategia de seguimiento que permite generar información sobre el trabajo de las instituciones, normas, procesos, gestiones y reformas para poder definir acciones de incidencia". Otra definición, la de UNICEF (1991), lo denomina como "un seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución".

⁷ OCED (1991).

⁸ En el "Manual de Rendición de Cuentas" que publicara en conjunto con Acción Ciudadana (2004).



Mokate entiende el monitoreo como equivalente a la “evaluación de accountability”⁹, que cuestiona elementos tales como: si el programa desenlaza las actividades especificadas en su programación, si entrega los servicios en la cantidad y calidad esperadas, si llega a los beneficiarios apropiados, si se utilizan apropiadamente los recursos del programa. El punto de referencia aquí es el plan de trabajo, y se analiza la evolución del programa con respecto a dicho plan. El monitoreo acompaña la entrega de productos o servicios, el uso de recursos y los cambios que se busca generar, con lo cual puede juzgarse con transparencia la ejecución del programa, manteniendo el supuesto de que el plan de acción antes programado siga siendo la guía para lograr los objetivos de éste.

Evaluar viene del latín *valere*, que significa tener valor. La evaluación¹⁰ es la acción y efecto de señalar el valor de una cosa y “evaluar” es estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa. UNICEF (1991) la define como “un proceso que procura determinar periódicamente y de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto o programa, a la luz de sus objetivos. La evaluación se extiende más allá que el monitoreo, porque reconoce que el plan de acción constituye una hipótesis con respecto a la trayectoria que puede conducir al logro de los objetivos. Consiste más bien en una prueba empírica de esa hipótesis: una verificación que dicho plan efectivamente está mejorando las condiciones de vida que se buscaron promover o resolver”.

Pero, como también dice la autora, si la evaluación involucra un juicio o una decisión sobre el valor o aprecio de una cosa, los estándares y criterios de juicio para ello son fundamentales. De ahí que la evaluación no sea exclusivamente un proceso técnico; mas bien obliga considerar estándares y criterios múltiples. Y para definir quién es el más indicado/a para este tipo de juicios conduce a repensar sobre la sociedad, el gobierno democrático y el valor público.

⁹ De Stufflebeam y Webster (1980) y Rossi y Berk (1981)

¹⁰ De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (1992)



La evaluación viene a ser entonces un conjunto de actividades que generan información para apoyar la toma de decisiones y brindar información útil y oportuna a fin de garantizar que las iniciativas, fines, objetivos o actividades se desarrollen de manera que efectivamente generen valor. Así, la evaluación parece ser un instrumento sine qua non de la gerencia adaptativa, enfocada en resultados y en la generación de valor. Forma parte del proceso de gestión al explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de los recursos, la entrega de servicios o productos y el logro del cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, a fin de asegurar que generen valor para la sociedad (valor público).

Sin embargo, la evaluación se ha percibido más como una amenaza que como un instrumento de ayuda en la gestión pública; como una auditoría que no brinda información oportuna ni útil en muchos casos porque, debido al establecimiento de objetivos vagos y no concretos, la evaluación de las acciones, objetivos y planes no puede hacerse adecuadamente. Por otro lado las evaluaciones, frecuentemente, se realizan después de que ciertas actividades y programas han terminado; y entonces no hay posibilidad de reacción o ajuste "sobre la marcha", hecho que convierte a la evaluación en un aprendizaje que no puede ser aplicado oportunamente.

Esto ha generado una discusión sobre la eficacia y la eficiencia de la gestión pública y, por tanto, ha aumentado la presión sobre la responsabilidad de los gerentes públicos. Con ello, también creció la necesidad de utilizar procedimientos de evaluación que puedan medir el avance y cumplimiento de metas, objetivos o actividades. Pero aunque se ha reconocido la importancia de evaluar y monitorear, en muchas instituciones y programas, tales procesos todavía no se consideran como indispensables en la gestión pública.

Mokate rescata el concepto de valor o mérito en la evaluación, pues advierte que las definiciones y aplicación de ésta se basan en el supuesto de que el hecho de tomar la decisión pública de asignar recursos a una iniciativa con determinados objetivos, significa



que ya existe un consenso o aceptación colectiva de dichos objetivos tiene valor para la sociedad. Asimismo lo hace Vedung (1997) cuando dice que la evaluación es un análisis cuidadoso y retrospectivo del mérito y valor de la administración, productos e impactos de intervenciones gubernamentales, con el objeto de desempeñar un papel en situaciones futuras de acción a la práctica. Son cinco las características clave que Mokate define para los procesos de M&E, como acciones interrelacionadas:

- Son procesos complementarios e integrados para verificar sistemáticamente la ejecución de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de los objetivos, a fin de que la gestión pueda ajustarse y generar valor.
- El proceso de M&E forma parte integral del proceso de gestión, que cumple su fin si afecta los procesos gerenciales y decisorios. El M&E no es un fin en sí mismo, sino busca generar información actualizada y real para la toma de decisiones oportuna. Puede ser una responsabilidad interna y/o externa de la gerencia. No necesita complejos sistemas de información o de expertos en evaluación.
- Acompaña el proceso de gestión: el monitoreo y la evaluación se realizan simultáneamente con la gestión. Por ello el diseño y puesta en marcha deben iniciar con el mismo proceso de identificar problemas a enfrentar y conceptualizar posibles soluciones a ser monitoreadas y evaluadas.

De acuerdo al Departamento de Evaluación de Operaciones del BM (2002), el seguimiento y la evaluación ofrece a los funcionarios públicos, a los responsables de programas de desarrollo y a la sociedad civil, un medio más adecuado para mejorar la prestación de servicios, planificar, asignar los recursos y demostrar los resultados, como corresponde según su obligación de rendir cuentas a las principales partes interesadas.

Considerando que en la -podría decirse- comunidad del desarrollo, se presta gran atención los resultados e incidencia, entonces establecer indicadores que permitan medirlos se convierte en una tarea fundamental. Medir, dice el BM, "es determinar una cantidad



comparándola con un patrón, una unidad o un estándar de referencia". Las mediciones son importantes, pero lo son más las acciones que se toman con base en dichas medidas. Una medición, entonces, deberá estar asociada con algún tipo de decisión. Y un buen sistema de medición, de acuerdo a Henderson, A. del ICAP en Costa Rica (2005) debe poseer las siguientes cinco características:

- **Pertinencia:** Las mediciones con importancia en las decisiones gerenciales. En la medida que una medición pierde pertinencia también debe merecer menos atención.
- **Precisión:** Las mediciones deben reflejar fielmente la magnitud del hecho que se quiere analizar o controlar. Debe definirse claramente la escala, error permisible, seleccionar el instrumento adecuado y capacitar al personal encargado de tomar la información.
- **Oportunidad:** información disponible en el momento indicado que permita aún tomar los correctivos del caso, a fin de que los procesos estén siempre bajo control.
- **Confiabilidad:** Esta característica está muy ligada a la precisión pero además enfatiza que las mediciones deben ser actos repetitivos y de naturaleza periódica, que permitan en el tiempo la comparación y la correlación con otras mediciones.
- **Economía:** que exista proporcionalidad entre los costos incurridos para obtener las mediciones, y los beneficios y relevancia de las decisiones a partir de las mediciones.

Henderson aporta las siguientes seis preguntas clave para establecer mediciones a partir de indicadores, cuyas respuestas deben ser parte de las políticas de la empresa:

- ¿Qué es lo que se desea medir?
- ¿Quién realizará la medición?
- ¿Qué mecanismo de medición se va a utilizar?
- ¿Qué tolerancias de desviación podrán determinarse?
- ¿Quién tiene interés en los resultados de la medición?
- ¿Qué se hará con los resultados?



Las respuestas a estas últimas, podría decirse, constituyen los puntos de partida para la llamada evaluación del desempeño, la cual, de acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Ambiente de México (2005), bajo el marco de referencia de la nueva gestión pública, el gobierno regulador y corresponsable puede visualizar dos tipos de medición del desempeño: el individual y el institucional. El primero, se refiere a medir la eficiencia de un individuo en una organización, según indicadores elaborados a partir de exámenes, encuestas y evaluación del jefe inmediato superior. El segundo tipo de medición, la que se refiere a los aspectos institucionales, mide el desempeño de las instituciones o gobiernos.

Puede decirse entonces que mediante la evaluación del desempeño se pretende mostrar una radiografía del gobierno a fin de detectar básicamente dos cosas: primero, espacios de oportunidad que permitan incrementar la competitividad de las diferentes áreas organizacionales que componen una entidad pública. Segundo, las llamadas zonas negras para prevenir actos que resten legitimidad a la acción pública. La metodología básica para la evaluación del desempeño que establece dicha Secretaría es la alineación de las acciones, metas, procesos, proyectos, objetivos organizacionales e institucionales a los grandes objetivos sectoriales, para posteriormente formar indicadores de gestión, de desempeño, de impacto, de servicio o de cumplimiento de una estrategia general, según indicadores que requiera el caso a monitorear y evaluar.

2.2. LOS INDICADORES: ELEMENTO CLAVE PARA EL M&E

Un indicador, según Henderson, A. (2005), es un “valor cualitativo o cuantitativo de aquellas dimensiones críticas o variables que permite detectar en forma simple y gráfica el resultado interno y externo obtenido en un proceso. (...) Es una medida de la condición de un proceso o evento en un momento determinado.” Como podrá verse, en el presente estudio, se hace especial referencia teórica a los indicadores, por cuanto se consideran un aspecto necesario para cualquier sistema de medición, lo que a su vez permite un adecuado M&E de cualquier programa o política pública.



Los indicadores aportan valores en escalas de medición, derivados de una serie de observaciones y hechos, y revelan cambios relativos en el tiempo. Constituyen una guía para determinar si se está en la dirección para el logro o los estados de avance y/o terminación en forma y tiempo de un objetivo, proceso o proyecto. Para que un indicador sea útil debe considerarse su relación con los planes y programas generales, es decir deben alinearse los objetivos según los distintos niveles de gobierno y, por ende, una alineación de los programas, proyectos o acciones institucionales en función de tales objetivos. A partir de esto se formulan indicadores que, para efectos del presente estudio, pueden ser de tres tipos: de impacto, de gestión y de operación, cuyos niveles se definen como sigue:

CUADRO NO. 3
NIVELES DE MEDICIÓN SEGÚN TIPO DE INDICADOR

Actores	Objetivos	Indicadores
Dependencias Instituciones	...de Desarrollo Plan estratégico	IMPACTO
Programas, Proyectos, grandes procesos	...de Propósito (o Intermedios)	GESTIÓN
Acciones/Actividades	Operativos	OPERACIÓN

Fuente: elaboración propia.

Simplificando lo indicado al respecto por la Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Ambiente de México y la Dirección de Presupuestos de la División de Control de Gestión de Chile (2005) el tipo de indicador (impacto, desempeño y gestión) dependerá de:

- Qué se quiere medir de acuerdo al objetivo, programa, proceso o acción.
- Qué parámetros calificadores se utilizarán: implica delimitar lo que se pretende medir en tiempo, tamaño, tipo, cobertura (vecinal, local, regional), etc.
- Las metas establecidas: hacia dónde se quiere llegar; porcentaje en qué se propone aumentar o disminuir una determinada acción o circunstancia.



Al responder los aspectos anteriores, se deben considerar los siguientes elementos una vez que se tenga el indicador:

- Objetividad en la definición del elemento a medir y la meta deseada.
- Clara delimitación de los elementos a medir.
- Tener plenamente identificada la fuente de verificación de información.
- Fuentes de información actualizadas, en tiempo y costo razonable.
- Es fundamental que la fuente de información esté acreditada

La calidad de la medición en la administración pública, indica dicha Secretaría en México, depende del compromiso gubernamental expresado en la participación de las diversas dependencias involucradas, y posteriormente, la apertura, consistencia y recurrencia de la información que deben aportar las dependencias, programas o proyectos evaluados. Por tanto podría decirse que la evaluación del desempeño, es la complementación de la información y análisis obtenido mediante el monitoreo con base a indicadores de impacto, de gestión y operativos, y que a partir de ahí es factible asociar aquella información y análisis de carácter estratégico que conduzca hacia los objetivos planteados.

Por su parte, Henderson refiere que “los indicadores como instrumentos de gestión apoyan la toma de decisiones”. En este sentido, puede decirse que los indicadores de gestión deben involucrar tanto los procesos productivos como los administrativos, y deben derivarse de acuerdos de desempeño basados en la misión y los objetivos estratégicos de la institución. “Aplicándolos en forma oportuna y actualizada, - dice Henderson- “los indicadores permiten tener control adecuado sobre una situación. La principal razón de su importancia radica en que mediante ellos, es posible predecir y actuar con base en las tendencias positivas o negativas observadas en su desempeño global”.

Por tanto, los indicadores de gestión constituyen una forma clave de retroalimentar un proceso, de monitorear el avance o la ejecución de un proyecto, de los planes estratégicos



de una institución; y son todavía más útiles si su tiempo de respuesta es inmediato, o muy corto, de tal manera que las acciones correctivas puedan realizarse en forma oportuna. A ello se agrega, con base a Henderson, que “no se requieren muchos indicadores bajo control continuo, sino sólo los más importantes, aquellos claves”.

Por su parte, los indicadores como instrumentos para evaluar el impacto, constituyen la unidad que permite indicar y medir el alcance de una meta y sus beneficios con base a objetivos pues, de acuerdo al BM (2002), “fijan el nivel de efectividad necesario con respecto al logro de los objetivos, constituyendo la base para la evaluación”. Los indicadores de este tipo especifican las pruebas empíricas necesarias para comprobar si los objetivos estratégicos o finales fueron alcanzados. El resultado o información de este tipo de indicadores permite inferir directa o indirectamente una medida para el logro de las metas propuestas. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos estratégicos o relevantes que ofrece la institución (bienes, servicios o incidencia en determinada situación), o tener un carácter más amplio, que englobe todo su quehacer y los beneficios esperados, en el caso de INFOM en términos de incidencia social y económica para el desarrollo de los municipios.

Se considera conveniente que además referir sobre dichos tres tipos de indicadores, deben mencionarse las dimensiones de los procesos o desempeño de una institución que son factibles y relevantes de medir a través de un indicador. Para efectos del presente estudio, tales dimensiones son: eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio o producto otorgado, que son utilizadas por el Sistema Integrado de Administración Tributaria –SIAF- en Guatemala.

El escenario óptimo al respecto es que de los indicadores a utilizar por cualquier institución sea clasificado en alguna de las dimensiones indicadas. Cada una de estas se entiende como sigue:



- **Eficacia:** Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.
- **Eficiencia:** Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles.
- **Economía:** Se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en función de su misión institucional.
- **Calidad del Servicio:** La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. Son elementos de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y una adecuada atención al usuario.

Es importante destacar que la medición del desempeño está enfocada al resultado en la entrega de productos estratégicos o relevantes (bienes y/o servicios) al cliente/usuario. La medición del desempeño global requiere el desarrollo de un conjunto armónico y sistemático de indicadores y mediciones correspondientes a cada una de las dimensiones citadas. Por tanto, es importante mencionar que los indicadores, por su parte, deben reflejar los objetivos de la unidad e institución, ser simples y fáciles de monitorear y ser justos para el responsable y la unidad en que se desempeña. En tal sentido, algunos criterios que en este estudio se establecieron como principales para definir y establecer indicadores son:

- **Simplicidad:** A partir de varias fuentes, en síntesis se entiende como la capacidad para definir el fenómeno a medir, de manera poco costosa en tiempo y recursos. Los datos



básicos de los indicadores deben ser sustentados en información accesible. Los indicadores deben cubrir los aspectos más significativos de la gestión, privilegiando los principales objetivos de la organización, pero su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a usar. Y respecto al número y calidad de los indicadores, debe considerarse un balance entre simplicidad y comprensión.

- Validez en el tiempo: No debería definirse un indicador para un momento determinado y después desecharlo, porque entonces no puede mostrar la evolución de un fenómeno. Un indicador debe ser reproducible en el tiempo, según las condiciones.
- Auditabilidad: Esto es, un tercero, ajeno a las actividades y parcial a las personas que ejecutan, debe verificar que se están aplicando correctamente las reglas y procesos.
- Oportunidad: Es fundamental que los datos sean recolectados a tiempo. Igualmente se requiere que la información sea analizada oportunamente para poder actuar/decidir.
- Pertinencia: los indicadores deben referirse a procesos y productos estratégicos de la institución, a fin de reflejar el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales.
- Públicos: el marco de acción del INFOM, así como del resto de instituciones públicas, exige que los indicadores sean públicos: que sean conocidos y accesibles a todos los niveles y jerarquías, tanto a lo interno como a lo externo de la institución, en su caso, al público usuario y al resto de la administración pública.
- Independientes: Los indicadores deben ser capaces de responder principalmente a las acciones desarrolladas por la institución. Se debe evitar usar indicadores que puedan estar condicionados en sus resultados por factores externos.



- Empoderamiento de los usuarios y gerentes públicos: En el marco de este estudio se define así al hecho de que empleados y gerentes públicos deben estar involucrados desde el diseño de un sistema de medición, y debe proporcionárseles los recursos y formación necesarios para su ejecución. Este es quizás el ingrediente fundamental para que el personal se motive en torno al cumplimiento de los indicadores. Nunca un indicador debe ser el principio de la búsqueda de responsables para castigarlos, sino estar siempre orientado a buscar las causas que han llevado a que alcance un valor particular y mejorarlas. Los indicadores deben ser generados en un medio participativo, que involucre en el proceso de elaboración a todos los actores relevantes (funcionarios, directivos, autoridades, etc.), lo anterior como una forma de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con las metas e indicadores resultantes.

Finalmente, debe recordarse que previo a establecer mediciones periódicas y un sistema de M&E a partir de éstas, los indicadores deben utilizarse como vez primera para establecer una línea base, que consiste en el conjunto de datos recolectados inicialmente como un punto de referencia para medir el mejoramiento, en relación con los cambios que en el tiempo pueden ser medidos. Una gestión orientada a los resultados asume que los propios ciudadanos interesados pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos.

2.3. LA PLANIFICACIÓN COMO PUNTO DE PARTIDA DEL M&E

De acuerdo con Mendizábal H. (1982), "la idea central de la planificación es la de racionalidad, un principio supone que dada la variedad de posibilidades de acción del gobierno, de las empresas, de las familias y de los hombres, es necesario elegir "racionalmente" qué alternativas son más apropiadas para la realización de los objetivos finales que sustentan dichos gobiernos, empresas, familias u hombres". En un lenguaje



más operacional¹¹, planificar es elaborar planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos físicos y necesarios, definir los métodos de trabajo y fijar la cantidad y calidad de los resultados.

La planificación, por tanto, significa también valerse de un método racional para fijar metas en función de los recursos disponibles. Cualquiera que sea el campo en que se aplica, la planificación se basa en principios fundamentales de validez general: la racionalidad en principio, la previsión, la universalidad, la unidad, la continuidad y la inherencia a la administración.

Planificar significaría entonces reducir el número de alternativas que se presentan para implementar un plan, un programa, una actividad, compatibles con los objetivos que se persiguen y los medios o recursos que se disponen. Por tanto, planificar es la actividad de formular planes sobre programas o proyectos para el futuro; es la fijación concreta de metas, objetivos y actividades a la conducta dentro de un plazo determinado y la asignación precisa de recursos en función de éstos, considerando la calidad de los resultados; y a la vez es dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí para guiar tales planes de un gobierno, empresas familias u hombres.

Como parte inicial de la planificación, la identificación, especificación y priorización de un cambio que se espera generar dan una visión de futuro deseada. En tal sentido, no puede dejarse a un lado el tema de objetivos y prioridades. Mokate (2004) hace una observación importante cuando indica que muchos de los objetivos en el desarrollo social no constituyen una fuente concreta para la rendición de cuentas¹², porque “no son suficientemente claros, viables o verificables. Frecuentemente los objetivos formalmente

¹¹ ...al considerar elementos del marco lógico del BID.

¹² ...se menciona ‘rendición de cuentas’ en lugar del término ‘accountability’ utilizado por la autora. Sin embargo debe considerarse que no se encontró una traducción literal de tal término en inglés. Es importante mencionar que en éste último, la noción de responsabilidad comprende más allá del hecho de rendir cuentas, puede tener el agregado de que **tal rendición de cuentas debe estar atada a nociones de compromiso, capacidad y disponibilidad** de mostrar tanto logros como debilidades en la gestión / administración.



especificados son expresiones cargadas de la jerga de moda, a veces asociadas con problemas vagos y no delimitados, típicamente ambiguas y excesivamente ambiciosas.”

Ejemplos de tales vaguedades son: ‘inclusión plena de todo ciudadano’, ‘el desarrollo pleno de capacidades’, ‘un mundo sin pobreza’, etc. Estas “metas” son ‘bonitas’, son atractivas, buscan mejorar situaciones y podría decirse que son puntos de partida para consolidar compromisos y generar planes a nivel general. Sin embargo, no son objetivos concretos, tampoco viables ni verificables; no pueden medirse fácilmente, en palabras de Mokate “no forman una base sólida para una gerencia comprometida y accountable¹³”. Ello no significa que tales “vaguedades” no constituyan objetivos en sí; éstas conforman transformaciones sociales deseadas. Lo que sucede es que no son los únicos a construir cuando se planifica. Se suele además especificar un conjunto de objetivos concretos, que luego se asocian con acciones más concretas todavía.

En tal sentido, las referencias de Mokate coinciden en mucho con las indicadas por la matriz de estructura lógica del BID. Esta estructura posibilita aclarar el objetivo del proyecto, mediante la definición de una estructura que permite el planeamiento y evaluación de este. La estructura abarca un conjunto de conceptos interrelacionados, que especifican por qué un proyecto está siendo desarrollado y qué debe hacerse para alcanzar el resultado deseado: el marco lógico. Tanto el marco lógico como Mokate refieren la construcción de objetivos operativos, de carácter tangible, medible, concreto y verificable para los cuales deben especificarse actividades y costos que logren su cumplimiento. La naturaleza de tales construcciones es que las actividades y acciones, los objetivos operacionales y aquellos estratégicos, se justifican por ser medios para producir “fin último”: la transformación social deseada.

Vale aquí recordar la técnica de la planificación presupuestaria en la asignación de recursos en la administración pública, por cuanto el “presupuesto es un instrumento que

¹³ Accountable en el mismo sentido de ‘rendición de cuentas’.



contiene decisiones políticas que deben manifestarse en acción; pero esta acción, para que sea efectiva y pueda ejecutarse a menor costo, debe planificarse”¹⁴. Algunas de sus principales características refieren que es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo, que cubre –por lo general- el corto y mediano plazo, que está especializada en el caso del sector público, que utiliza dimensiones tanto reales (metas físicas) como financieras y que abarca un campo interdisciplinario, entre otras características.

Sin embargo, las acciones y actividades que generan costos debieran apuntar a crear valor social, entendido como el beneficio que la sociedad percibe o como el hecho de que el “resultado que se espera una vez que las acciones y actividades se realicen, sea acogido y conduzca al cambio”, según Mokate.

Por su parte Mezones (2005) indica que el ‘valor público’ refleja no sólo el bienestar dado por una actividad o servicio público a cada ciudadano, sino también aquel que deriva de la actuación pública para el conjunto de la sociedad. Por tanto la mera ejecución de actividades genera costos, pero puede no llegar a generar valor; hay un proceso de legitimación política a realizar previo, durante y después de la ejecución de actividades y logro de determinados objetivos, para que éstos tengan valor público. “Se crea valor público –dice Mezones- cuando la actividad gubernamental, expresada en cualquiera de sus formas, beneficia a la sociedad como un todo”. Así, el problema al definir el valor de las actividades públicas es la necesidad de una respuesta colectiva aceptable.

En el llamado ámbito micro de programas que, podría decirse, es una analogía con el ámbito de la gestión municipal ¹⁵, las descripciones de valor deberían estar basadas en el efecto de la intervención en la comunidad o sociedad para obtener una legitimidad colectiva y no solamente sobre la base de recibir un producto o servicio público tangible.

¹⁴ Mendizábal H. (1982)

¹⁵ Cuando Mezones se refiere a los ámbitos central y descentralizado, se considera pertinente relacionar su término de *ámbito micro de proyectos* con el ámbito municipal.



De ahí que Mokate refiera que enfocarse en la gestión de acciones y actividades implica enfocarse no sólo en los costos o sacrificios, sino necesariamente rescatar el objetivo estratégico de la gerencia social: el de generar valor social. Por tanto, la planificación no solamente debe hacerse sobre la base técnica de elaborar planes y marcos lógicos de distinto nivel, sino sobre un principio democrático que permita producir una legitimidad colectiva a partir de la misma planificación.

Al considerar la pluralidad de la sociedad guatemalteca, una planificación democrática promueve la construcción de un sistema político y administrativo plural a través de tal ejercicio. Desde una perspectiva operativa lleva a la racionalización de todo el trabajo público y al uso de los mejores instrumentos técnicos. Fija los objetivos, metas, programas y actividades del desarrollo. Puede exigirse una administración pública eficiente, basada en el realismo económico y financiero. Y para ello es necesario que se articule desde las bases municipales y/o locales, a partir de las cuales la planeación estatal debe resultar de una comunicación efectiva y realista entre gobiernos central, regional y local.

Las municipalidades constituyen una pieza fundamental en un sistema de planificación democrática; pueden actuar como plataforma para recoger las expectativas y las prioridades de los involucrados clave, pues “la manera en que se defina un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción. No es lo mismo definir la pobreza como explotación, que como un ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural”¹⁶. O bien que “la desigualdad en los ingresos es un determinante importante de la inestabilidad política. Los países con un ingreso más desigualmente distribuido son políticamente más inestables. A su vez la inestabilidad política tiene efectos adversos sobre el crecimiento”¹⁷.

¹⁶ Aguilar Villanueva, citado por Mokate K. (2003)

¹⁷ Alessina y Peroti, citados por Kliksberg, B. (1994)



Por lo tanto, el proceso de identificar un problema público, necesariamente incluye esfuerzos de consenso y una planificación participativa para las acciones a tomar con respecto a las condiciones o situaciones que constituyen a un problema en determinada comunidad / sociedad.

2.4. LA AUDITORÍA COMO APOYO COMPLEMENTARIO AL M&E

El monitoreo y la evaluación en el sector público tiene estrecha relación con la auditoría social, por cuanto ésta constituye un “proceso de desarrollo de propuesta, monitoreo, seguimiento, verificación y evaluación cuantitativa y cualitativa que la sociedad civil realiza a la gestión del Estado y entidades no estatales que administran recursos del Estado o internacionales”¹⁸.

Los objetivos de tal proceso son: estimular la capacidad crítica de los ciudadanos/as y sus organizaciones para demandar una administración pública correcta y adecuada que permita al Estado cumplir efectiva y eficientemente con las responsabilidades asignadas según cada nivel de administración; contribuir a garantizar la equidad, la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la gestión de la administración pública; involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones acompañamiento y evaluación para la solución de los problemas nacionales y su incidencia en la aplicación de políticas públicas; solicitar cuentas a partir de la confrontación de los indicadores.

De acuerdo con la Guía de Auditoría Social promovida por SNU-OEA, existen dos clases de auditoría social: las recurrentes y las especiales. Las primeras se realizan sistemática y periódicamente en el sector público, ya sea en el ámbito político, institucional, administrativo, económico, financiero o social. Las especiales se realizan a partir de una solicitud o denuncia de la sociedad civil a causa de hechos singulares o actos ilícitos que afectan directa o indirectamente a la población.

¹⁸ SNU y OEA (2004): “Guía de Auditoría Social: Guatemala, en dónde estamos... y c ‘ ‘ ’ ”



Los tipos de auditoría social puede ser: (a) administrativa (en sus fases de planificación, ejecución, control y evaluación); (b) contable y financiera; (c) legal – institucional (d) operacional; (e) programática; (f) de recursos; (g) de seguimiento a convenios y compromisos de Estado, políticas públicas, acuerdos internacionales, promesas y ofrecimientos, etc. Los ámbitos que se desglosan en la guía para tales tipos son el nacional, el regional, el departamental, el municipal y el local.

Las fases que componen a tal proceso descritas en dicha guía son: (a) establecimiento de la estrategia de organización social; (b) identificación del referente a monitorear; (c) acciones de verificación; (d) evaluación en calidad y cantidad del accionar del Estado respecto de los compromisos contraídos; (e) elaboración de propuestas de actualización; (f) monitoreo o seguimiento e incidencia.

En este sentido el alcance de la auditoría social que se alcanzara es determinado tanto por las facilidades institucionales que el sector público brinde como por aquellas organizaciones proponentes. Por tanto, la auditoría social permite la vigilancia de la sociedad civil en áreas de cumplimiento, en las causas que produjeron anomalías o incumplimientos y la sugerencia de acciones correctivas.

2.5. LA SOSTENIBILIDAD COMO PROCESO PARA INSTITUCIONALIZAR EL M&E

La palabra 'sostener', que deriva del latín sub (desde abajo) y tenere (tener elevado), significa "sustentar, mantener firme una cosa". Mokate (2001) indica que la definición más amplia de la sostenibilidad resulta ser "la capacidad de mantenerse o sostenerse". Una iniciativa entonces, es sostenible si persiste en el tiempo. Aunque en sus aplicaciones a la gestión o política pública, el concepto de sostenibilidad ha sido definido de manera ambigua, tiene una característica que es considerada como universalmente aceptable: el que una iniciativa o intervención sea capaz de mantenerse a través del tiempo.



Como antecedentes, la crisis de la deuda externa y de tipo fiscal de varios países en los ochenta, introdujo otro elemento en la preocupación por la sostenibilidad: “la capacidad de una iniciativa de mantener un adecuado flujo de recursos financieros para garantizar la continuidad de los efectos esperados”. Por tanto, esta palabra tiene múltiples dimensiones y diversas conceptualizaciones, pero para efectos de este estudio no es tanto la definición de sostenibilidad lo que preocupa, sino la identificación de los rasgos o características de gestión que la promueven. Para ello, se consideran los aportes de Mokate cuando clasifica dos visiones para comprender la definición de sostenibilidad: una macro y otra micro.

La visión macro hace referencia al concepto sobre política pública a partir de análisis sobre modelos globales de consumo, crecimiento y desarrollo que no garantizan capacidad alguna de sostener condiciones de vida parecida a las actuales en un largo plazo. Tales análisis se enfocaban en las estrategias globales o nacionales de desarrollo y cuestionaba la capacidad de seguir sobre la vía de desarrollo trazada por las mismas. En tal sentido, indica Repetto (1985) según lo citado por Mokate que “la idea central de la sostenibilidad es, entonces, el concepto de que las decisiones actuales no deberían impedir las perspectivas o posibilidades de mantener o mejorar los estándares de vida futuros”.

Por su parte, Pearce (1987) indica que el criterio de sostenibilidad requiere que las condiciones necesarias para acceso igualitario a la base de recursos, sean cumplidos para cada generación. Este carácter intergeneracional de justicia es incorporado a lo que se entiende por sostenibilidad... “la sostenibilidad es un fenómeno (...) que abarca normas éticas relacionadas con la supervivencia de toda materia viva, con los derechos de las futuras generaciones y con las instituciones responsables por garantizar que dichos derechos sean tomados en cuenta en las políticas y acciones...”

La visión micro hace referencia al lenguaje de las organizaciones multilaterales de financiamiento de proyectos y programas de desarrollo. Las definiciones de sostenibilidad a partir de esa visión surgen por el cuestionamiento del verdadero impacto de tal



financiamiento sobre el desarrollo, se cuestiona la capacidad de los programas y proyectos para mantenerse luego determinar el período de cooperación internacional. Por ejemplo USAID (1987) indica que para los propósitos de este análisis "La sostenibilidad se define como la continuidad por parte del programa en la entrega de sus servicios o en el mantenimiento de sus beneficios, después de terminar el apoyo técnico, gerencial y financiero del donante". Por su parte el banco mundial (1986) el término sostenibilidad describe la capacidad de un proyecto para mantener un nivel aceptable de flujos de beneficios durante toda su vida económica.

Mokate refiere también otra definición interesante (a partir de la citada de Honadle y Vansant): "El grado de sostenibilidad de un proyecto se mide por el porcentaje de los bienes y servicios iniciados por el proyecto que todavía se entregan y se mantienen cinco años después de la terminación de recursos del donante, la continuación de la acción local estimulada por el proyecto y la generación de servicios e iniciativas sucesores como resultado de la capacidad local construida por el proyecto". Las visiones micro, entonces, conducen a que la sostenibilidad implique plantear un hipótesis con respecto a los riesgos de la iniciativa en cuestión, lo cual lleva a definir los factores externos que amenazan el mantenimiento de la capacidad de seguir generando los beneficios de la iniciativa. Así entonces la sostenibilidad resulta de la capacidad de reaccionar y asimilar los riesgos o situaciones en el entorno.

El análisis de la sostenibilidad en aquellas iniciativas implementadas en los sectores sociales, se ha centrado en el tipo de capital y en el juicio de la capacidad de la iniciativa para superar los riesgos de dicho capital que dicho capital pueda tener. Este enfoque de la sostenibilidad lleva a repensar si la apropiación por parte de la comunidad beneficiaria es suficiente como para garantizar el capital político y humano para sostener la iniciativa. El cuestionamiento entonces va más allá de aspectos financieros, aunque estos últimos no dejan de tener relevancia.



El BM (1996) ha definido algunos elementos para calificar sus programas o proyectos como sostenibles, los cuales se agrupan en ocho categorías:

- o FACTORES ECONÓMICOS: grado de dependencia del éxito del proyecto depende de ciertas políticas macroeconómicas y la probabilidad de que éstas continúen o mejoren.
- o ELEMENTOS EXTERNOS: el grado en que los logros del proyecto dependen de factores como precios de materias primas, tipos de cambio, situación política de países vecinos.
- o FACTORES FINANCIEROS: particularmente la probabilidad de que el proyecto pueda generar ingreso suficiente o recibir asignaciones presupuestarias suficientes en el futuro (considerando la situación fiscal del país).
- o FACTORES TÉCNICOS: grado en que los logros del proyecto dependan de mejoras tecnológicas, uso eficiente de insumos, aumentos en productos, recursos, etc.
- o FACTORES SOCIALES: la adecuación de la participación comunitaria y los incentivos para los beneficiarios a fin de garantizar la apropiación del proyecto/programa por éstos.
- o FACTORES AMBIENTALES: el grado en que el proyecto afecta el entorno físico-biológico y/o el abastecimiento de recursos renovables y no renovables.
- o FACTORES INSTITUCIONALES: cómo puede producirse y mantenerse el ambiente institucional necesario para la entrega sostenible de los beneficios del programa/ proyecto.
- o GOBERNABILIDAD: si hay suficiente apropiación del programa o proyecto por parte del gobierno y los beneficiarios, en conjunto, para facilitar la sostenibilidad del mismo y su sensibilidad a los cambios políticos.

En Guatemala, un instrumento valioso que contiene parte de las construcciones teóricas anteriores sobre M&E, y sobre la aplicación real de indicadores que proporcionan información útil para medir resultados y desempeño, es el SIAF-SICOIN-WEB. Este sistema se desarrolló a partir de experiencias implementadas en algunos países latinoamericanos¹⁹. Fue diseñado como un instrumento de apoyo a la descentralización, organizando los sistemas y procedimientos sobre la base de que la comunidad requiere

¹⁹ Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Argentina, por mencionar algunos; en Guatemala con



bienes y servicios públicos. Tal sistema se ha consolidado también sobre una base digital que permite que los procesos de planificación (tanto presupuestaria como de metas físicas), de actualización de avance en las actividades, de M&E sean efectuados inclusive desde la Internet.

Si bien, a nivel municipal apenas comienza el proceso de implementación de unidades ejecutoras²⁰ de administración financiera, vale la pena mencionar algunas características sobre este sistema, pues a pesar de que se le considera específico para el área financiera de lo público, el SIAF-SAG busca, en principio, fortalecer el sistema democrático y el control social de la gestión pública. De ahí que posea un gran potencial como instrumento para la promoción del monitoreo y la evaluación del accionar público, tanto a lo interno y entre las mismas instituciones como desde las propias comunidades. Este sistema tiene los siguientes objetivos:

- Interrelacionar sistemas administrativos y controles facilitando la vigilancia de la gestión pública por parte del Congreso y de la comunidad;
- Disponer de información útil, oportuna y confiable para la toma de decisiones en todos los niveles de la administración pública, y en cuanto a uso y costo de los servicios.
- Fortalecer la capacidad administrativa para identificar y comprobar el manejo de los recursos (y con ello permitiendo que éste sea incorrecto).
- Lograr que los servidores públicos sean responsables al rendir cuentas del destino de los recursos así como de la forma y resultado de su aplicación.
- Programar, organizar, ejecutar y controlar los recursos públicos, eficaz y eficientemente para el ajuste oportuno de políticas, programas y proyectos.

Por lo tanto, el diseño y organización del SIAF es una herramienta útil para las instituciones por cuanto incorpora en sus metodologías los instrumentos necesarios para medir y evaluar las condiciones de eficacia, eficiencia, economía, equidad y protección del

²⁰ Llamadas UDAF en la administración pública centralizada y descentralizada, y AFIM en las municipalidades. Actualmente solamente dos municipalidades de las 331 cuentan con



medio ambiente de la gestión pública, incorporando elementos que permitan el control por resultados en ésta, garantizando la responsabilidad y rendición de cuentas.

Otra perspectiva que va más allá de lo operativo en sistemas como el SIAF, tiene que ver con las reglas de juego y las prácticas que llegan a institucionalizarse por parte de los gobiernos en su administración del país, donde el concepto de gobernabilidad puede sustentarse en instrumentos como el M&E.

Si la gobernabilidad significa "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" (PNUD, 1999), entonces cobra importancia considerar al M&E como instrumentos de práctica permanente en programas, proyectos, servicios, políticas públicas, agendas nacionales, etc., que por tanto constituyen herramientas que colaboran a fortalecer las capacidades de una gerencia pública, especialmente cuando se trata una institución clave para el "avance del proceso de descentralización y soporte del local governance" (PNUD, 1997) en Guatemala: el INFOM.

En tal sentido, la gobernabilidad local incluye dos dimensiones. La de representación-participación que empodera a los organismos públicos y privados, al sector privado y a las organizaciones sociales en el proceso; y la dimensión técnica, que se refiere al fortalecimiento y la mejora de la gestión de las políticas y programas, implementación y gestión de los mismos. Puede decirse que, en Guatemala, esta dimensión técnica debe plantearse en la práctica con un enfoque multisectorial y, necesariamente, en el marco de los procesos descentralizadores de la gestión administrativa y política.

La gestión pública de la gerencia moderna "es adaptativa de resultados, es participativa, descentralizada y enfocada hacia los objetivos que motivaron su propia existencia: aquellos que buscan cambiar determinadas condiciones de vida de un determinado grupo social". En tal sentido las iniciativas se juzgan por el cumplimiento de tales objetivos y los



gerentes modernos dependerán de la información sobre el cambio de condiciones de vida para guiar sus decisiones y actividades.

Por tanto puede decirse que aunado a una dimensión democrática y dentro del marco del proceso de descentralización en Guatemala, la sostenibilidad de las prácticas e instrumentos para el M&E de los servicios de asistencia del INFOM, mediante la institucionalización de los mismos, llega a ser para los gobiernos un proceso de apoyo a decisiones estratégicas y grados de respuesta a la ciudadanía, más allá que una herramienta de control, supervisión y/o auditoría.

3. HIPÓTESIS

El estudio asume como hipótesis que el INFOM no aplica instrumentos ni criterios técnicos de M&E de los servicios de asistencia que presta a las municipalidades, lo cual no le permite determinar su impacto en términos del desempeño de su ejecución institucional, la calidad de su servicios y la función profesional de su personal.

4. OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS

El Cuadro No. 3 a continuación, muestra la operacionalización de la hipótesis, una definición sencilla para las variables y los respectivos indicadores que condujeron el estudio empírico del presente trabajo de tesis.



CUADRO NO. 4
OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS

VARIABLE	DEFINICIÓN	INDICADORES ²¹
<p>INDEPENDIENTE:</p> <p>El INFOM no monitorea ni evalúa la gestión de los servicios de asistencia que presta a las municipalidades.</p>	<p>Monitorear en este caso, es el seguimiento sistemático y periódico de la gestión de servicios de asistencia, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, a fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución.</p> <p>Evaluar es determinar periódica sistemáticamente la pertinencia, eficacia e impacto de los servicios que presta INFOM a las municipalidades.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Informes sobre el impacto de los servicios de asistencia del INFOM en la población beneficiada.• Informes de monitoreo de operación y gestión elaborados con imparcialidad y a partir de datos reales y oportunos.• Uso de indicadores de operación, de gestión y de impacto de los servicios de asistencia que presta INFOM.• Medición y evaluación de la eficacia, eficiencia, economía y calidad²² de dichos servicios de asistencia.
<p>DEPENDIENTE:</p> <p>La determinación del impacto de INFOM en términos del desempeño de su ejecución institucional, la calidad de sus servicios y la función profesional de su personal.</p>	<p>Es el grado de avance y/o cumplimiento de la misión y visión institucionales, el valor público que las municipalidades otorgan a los servicios recibidos y el desempeño positivo de su personal en cuanto a sus esfuerzos para brindar tales servicios.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Emisión periódica de informes sobre gestión e impacto de los servicios del INFOM a partir de un sistema automatizado o software diseñado para ello.• Informe documentado del sistema implementado y de su uso como fuente de información estratégica en los distintos niveles de mando del INFOM.• M&E de las unidades que directamente brindan los servicios a municipalidades.• Existencia de una Unidad de M&E en el INFOM.

²¹ Si los indicadores que se presentan en la matriz EXISTEN o SE APLICAN, entonces evidenciarían la existencia o aplicación de las variables, que a su vez permitiría comprobar o no la hipótesis planteada.

²² Dimensiones que utiliza el SIAF, también referidas por otras fuentes teóricas encontradas. Ver lo referido en “Los Indicadores” en el apartado de M&E del marco teórico de este estudio.



5. METODOLOGÍA

Es el proceso general y conjunto de procedimientos y actividades lógicamente concatenadas, para investigar un tema u objeto de estudio o un problema, científicamente²³. El presente estudio es una investigación descriptiva, donde no se pretende modificar el fenómeno a estudiar sino dar a conocer el comportamiento del mismo y sus características con base a los objetivos de investigación planteados. No se intenta intervenir para modificar el objeto de estudio sino mostrar lo que aparece sobre el fenómeno, describirlo como tal.

5.1. MÉTODO

Se utiliza el científico que, en línea con la escuela del Constructivismo Radical Sistémico, se suelen distinguir cuatro pasos básicos:

- "Observación" de un "fenómeno", que es "definido" como "problema" a "explicar".
- Se formula una "proposición-hipótesis" en forma de sistema determinista que a su vez puede generar un fenómeno isomórfico con el observado.
- Formulación de un estado computado, o proceso dentro del sistema especificado en la hipótesis y que es definido como fenómeno observable pronosticado.
- Observación fáctica del fenómeno pronosticado

5.2. INSTRUMENTOS

- Investigación Empírica: Mediante entrevista semiestructurada con preguntas cerradas. Puede verse este instrumento en el Anexo 1.
- Investigación documental y bibliográfica: Textuales que refieren los argumentos de los autores/as con exactitud; resumen para referir una versión corta de éstos; también se parafrasean y en algunos casos a lo largo de la investigación teórica se incluyeron

²³ Referencia de presentación que el catedrático del curso de Tesis impartiera en clase



comentarios/juicios propios sobre ellos bajo la interpretación o perspectiva de los autores citados. Asimismo se hizo uso de fuentes primarias mediante revisión documental de la Ley Orgánica del INFOM, sus Planes Anuales Operativos, Memorias de Labores, Manual de Organización del Instituto, entre otros documentos y folletos para el público.

5.3. SUJETOS

Coordinadores, Gerentes, Jefes, Directores del INFOM, a cargo de unidades organizacionales, programas y proyectos, que fueron seleccionados según objetivos del estudio y el aporte que pretende dar. En total, fueron 15 sujetos los seleccionados, los cuales se presentan en el Cuadro No. 3 que sigue, donde se caracteriza el programa, proyecto, unidad o área bajo su cargo:

CUADRO NO. 5

CARACTERIZACIÓN DE SUJETOS PARA LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

Coordinador, Programa de Caminos Rurales, BM: También otorga préstamos a las municipalidades; este programa busca mejorar la administración y mantenimiento de los caminos en el altiplano de San Marcos.
Coordinador, Programa Desarrollo de Las Verapaces (PDLV), GTZ: Asistencia técnica de la cooperación alemana para el fortalecimiento municipal en esa área geográfica. El Programa ha finalizado y se están evaluando sus resultados.
Coordinador, Proyecto de Agua Potable y Saneamiento, KFW: Dirigido específicamente a las áreas de Flores y San Benito en El Petén, este proyecto se dirige a que las poblaciones de estos municipios cuenten con agua potable y alcantarillado a fin de disminuir la contaminación del lago Petén Itzá.



Coordinador Programa de Inversiones y Saneamiento Básico Rural, BID: (aprobado desde febrero 2006): comprende la ejecución de proyectos para mejorar las condiciones de abastecimiento de agua potable y sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos.

Coordinador, Cooperación de Japón: El Programa de Rehabilitación de Plantas de Tratamiento de Agua Potable se desarrolló en 4 etapas, cada una agrupando entre 2 y 4 departamentos del interior de la República, las cuales concluyeron en el 2004. Por su parte, el Proyecto de Desarrollo de Aguas Subterráneas, ejecutándose a febrero 2006, busca facilitar agua potable a comunidades sin fuentes de agua superficial o sin nacimientos en el área de occidente del país.

Director UFM: capacita a empleados y funcionarios municipales en temas administrativos y presupuestarios, para elaborar Reglamentos y Tarifas, entre otros aspectos. También elabora estudios socioeconómicos e investigaciones de campo.

Coordinador y Subcoordinador, Programa FSM I, BID: A fin de apoyar el proceso de descentralización, además de proyectos de infraestructura mediante créditos municipales, este programa lleva a cabo asistencia técnica, capacitación, incorporación al SIAF-Muni de municipalidades, y reformas institucionales de INFOM relativas a su desempeño y sus servicios técnicos y financieros. Dada la amplitud de este Programa, se encuestó también al subcoordinador.

Director, Laboratorio de Agua: realiza exámenes físicos, químicos y bacteriológicos a muestras de agua para consumo humano y aguas residuales domésticas e industriales. Brinda apoyo para la emisión de dictámenes técnicos y capacitación a usuarios de los servicios.



Coordinador, UET: esta unidad elabora los estudios de factibilidad (análisis topográficos, planos, inversión, estudios de impacto ambiental, etc.) que permiten llevar a cabo la construcción de proyectos de infraestructura.

Coordinador general y de preinversión, UNEPAR-: básicamente su labor es construir, rehabilitar y mejorar sistemas de abastecimiento de agua potable y de saneamiento básico.

Gerente, Administrativo-Financiero: además de que este gerente tiene a cargo las áreas de Programación y Ejecución Presupuestaria, se seleccionó al mismo como sujeto de investigación dado que también tiene a su cargo la Sección de Análisis de Créditos Municipales y la Sección de Cartera, Impuestos y Arbitrios.

Director Unidad de Estadística e Información: No obstante esta unidad no brinda directamente un servicio a las municipalidades, comparte información a estudiantes y público en general, y comprende al equipo de personas que elabora varios informes consolidados y de relevancia en términos de beneficiarios de la gestión del INFOM, además de aquellos solicitados por las máximas autoridades del mismo. Entre estos está el informe que envía a SEGEPLAN para a su vez integrar el Informe Anual del Presidente al Congreso, la Memoria de Labores Anual del Instituto, el Plan (anual) de Apoyo Básico (con fines de uso interno y seguimiento por parte de los encargados de las distintas unidades/áreas del Instituto y por parte de las máximas autoridades), informes sobre el avance físico y financiero de los distintos programas y proyectos, a enviar también a SEGEPLAN y a otras entidades según el caso. Parte del equipo de esta unidad integró una unidad de M&E que en su momento existió en INFOM, independiente a Información y Estadística.



5.4. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Para elaborar este estudio, se realizaron las siguientes actividades, según orden presentado como sigue:

CUADRO NO. 6
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PARA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO

	Mayo	Junio	Julio
Investigación preliminar			
Construcción del Marco Teórico			
Diseño de instrumento			
Prueba piloto y correcciones			
Investigación empírica			
Tabulación y procesamiento de datos			
Discusión de resultados			
Conclusiones y propuesta Unidad M&E			
Informe preliminar, documento mártir			
Evaluación del asesor			
Correcciones a informe evaluado			
Presentación de informe final			
Evaluación final del asesor, dictamen			
Impresión y entrega de informe a Coord.MAP			
Nombramiento de revisor			
Evaluación de informe final de revisor			
Correcciones a evaluación del revisor			
Evaluación final del revisor, dictamen			
Entrega 3 copias de tesis y solvencias			
Designación del Tribunal Examinador			
Dictamen de bibliografía de biblioteca			
Notificación a miembros del Tribunal			
Evaluación preliminar del Tribunal			
Informe del Tribunal a Coordinación MAP			
Entrega de copias de tesis aprobada			



IV. PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados mediante gráficos tipo pastel, respecto a cada pregunta contenida en el instrumento. Los mismos son discutidos con base a la teoría investigada y el problema identificado.

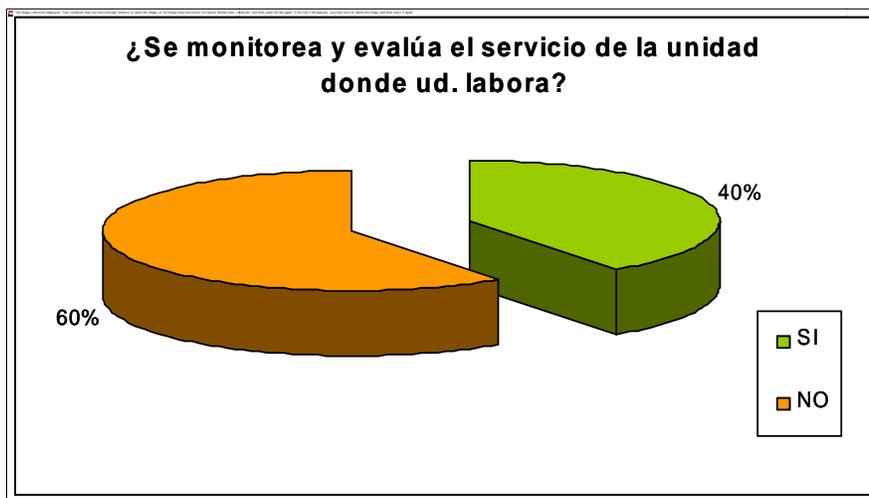
Gráfico No. 1



La totalidad de las áreas organizacionales encuestadas (que gestionan servicios a las municipalidades ya sea técnicos, de capacitación o financieros) consideran necesaria una unidad de M&E en el INFOM, la cual no existe actualmente. No obstante, resultados que más adelante se presentan, evidencian que la existencia de tal unidad no necesariamente garantiza la aplicación de instrumentos y criterios técnicos de M&E, por cuanto existen equipos técnicos –en su mayoría de programas y proyectos de cooperación internacional– que aplican tales instrumentos y criterios. De esta cuenta, podría decirse que no se trata de crear una unidad específica para monitorear y evaluar los servicios de asistencia del INFOM, sino de la necesidad de institucionalizar el M&E en el INFOM como una verdadera práctica, real y cotidiana, por parte del personal que directa e indirectamente entrega servicios de asistencia a las municipalidades.



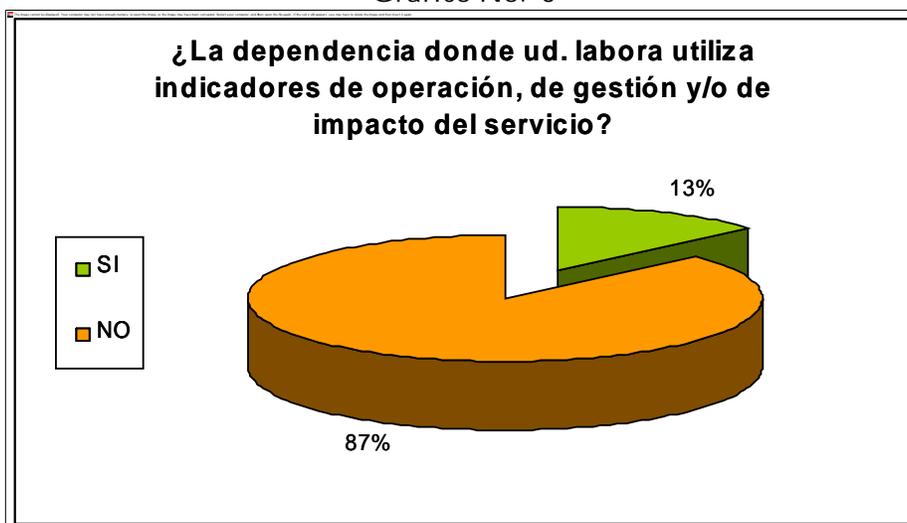
Gráfico No. 2



El 40% de los sujetos de investigación indicaron que sí monitorean y evalúan el servicio que prestan, lo cual muestra que el hecho de no contar con una unidad en INFOM que específicamente se encargue del M&E no es condición para que algunos programas o iniciativas que ejecuta el Instituto no lleven a cabo –al menos- un monitoreo de sus procesos y acciones específicas. Merece indicar también que dicho 40% se constituye de programas o proyectos financiados por organismos internacionales que cuentan con instrumentos, criterios e indicadores para monitorear la ejecución física y financiera, y evaluar resultados con base a objetivos formulados y acordados con el gobierno de Guatemala, dentro del marco del sector municipal mediante la gestión del INFOM como órgano ejecutor. Por tanto y aunque no de manera uniforme, algunos cuadros técnicos del Instituto sí aplican instrumentos de M&E, que bien podrían replicarse –según el caso- a otras áreas/unidades de la Institución, a partir de la llamada “visión micro” de la definición de sostenibilidad, la cual refiere al lenguaje de organismos multilaterales de financiamiento de proyectos y programas de desarrollo, surgida de cuestionar el verdadero impacto de tal financiamiento y la capacidad de los programas o proyectos para mantenerse luego de terminar la cooperación internacional. De ahí que la sostenibilidad implica la capacidad de reaccionar y asimilar los riesgos o situaciones en el entorno interno y externo de una iniciativa, enfoque que también puede aplicarse a la gestión de otros servicios del INFOM aún cuando éstos no cuentan con financiamiento externo.



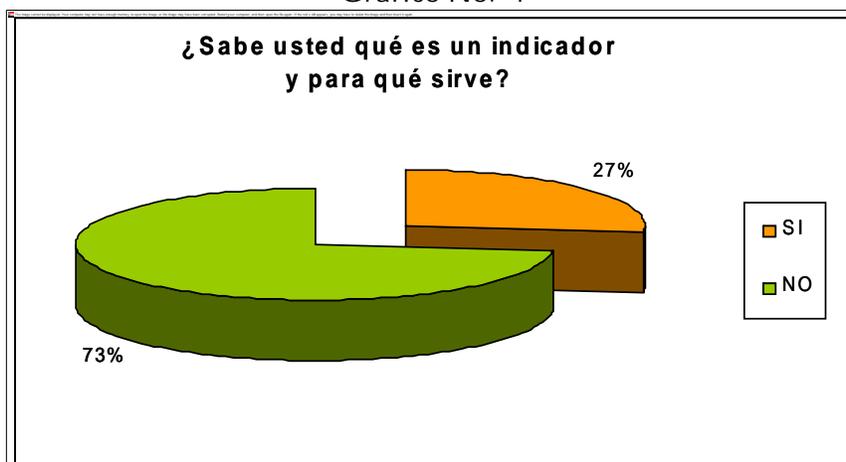
Gráfico No. 3



El que solamente un 13% de los sujetos encuestados en una institución como INFOM utilice alguno de los tres tipos de indicadores y que a su vez, ese 13% corresponda a programas financiados con recursos externos que supervisa dicha utilización, hace evidente la falta de instrumentos y criterios técnicos en el Instituto para monitorear la gestión de aquellos servicios que presta, especialmente mediante fondos propios y más allá de informes de actividades y de gestión operativa, con lo cual puede decirse que no es posible una adecuada evaluación sobre su incidencia real en el sector municipal. Para formular indicadores que su vez permitan monitorear la gestión conforme a los objetivos institucionales, es necesario definir valores concretos y medibles, en tanto que la evaluación implica un monitoreo a partir de elementos mensurables, cuantitativa y cualitativamente en el tiempo, relacionados con el logro de los propósitos de un programa o proyecto, desde el nivel estratégico, lo cual implica la determinación de las necesidades de quienes requieren de sus bienes o servicios. Como se ha dicho anteriormente, el carácter de una institución como INFOM en el marco del actual proceso de descentralización en Guatemala, hace necesario que, entre otros aspectos, institucionalice la aplicación de indicadores, por cuanto constituyen instrumentos técnicos clave para el monitoreo de la gestión de sus servicios de asistencia y para la evaluación del impacto que éstos tienen en el desarrollo de los municipios, en línea con los paradigmas de una nueva gestión pública.



Gráfico No. 4

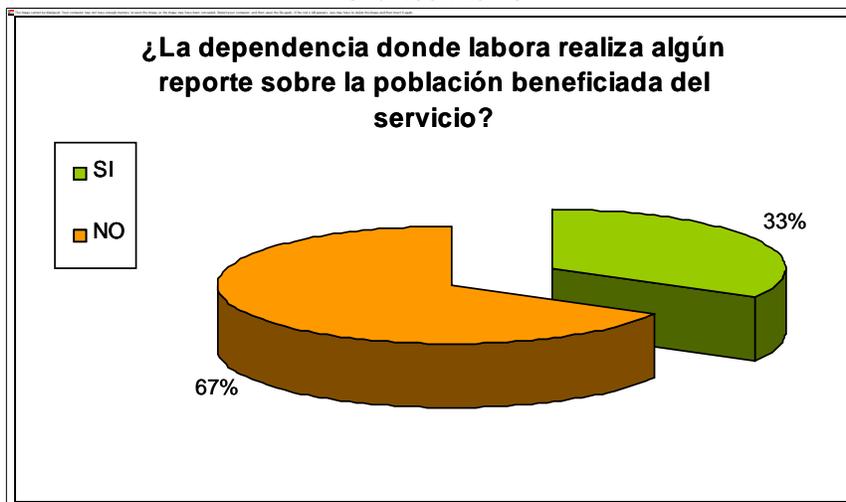


Un 73% de las áreas organizacionales encuestadas no sabe qué es un indicador y para qué sirve. Considerando el carácter y potencial de incidencia del INFOM en el proceso de descentralización, este gráfico permite considerar que esta institución tiene una deficiencia para monitorear y evaluar su gestión en general, tanto de los servicios de asistencia que presta como de su desempeño institucional.

Un indicador es un valor cualitativo o cuantitativo de las dimensiones críticas o variables que permite detectar en forma simple y/o gráfica el resultado interno y externo obtenido en un proceso. Por tanto los indicadores son –podría decirse- inherentes al M&E, pues permiten obtener información real, precisa y en tiempo oportuno (no ex.post) respecto a los resultados, lo cual permite adoptar medidas para mejorar la gestión. Por tanto, en el ámbito de la gerencia pública, los indicadores se constituyen como necesarios para que el M&E permitan la toma de decisiones y la creación de valor público a partir de la gestión de bienes y servicios, conduciendo a una mayor transparencia ante la ciudadanía. De ahí que utilizar indicadores por parte de INFOM para monitorear y evaluar la gestión de sus servicios de asistencia, favorecería la respuesta e incidencia del uso de sus recursos en términos de calidad, eficacia, economía y eficiencia, orientados al cumplimiento estratégico de su misión institucional: transformar a todas las municipalidades del país en gobiernos modernos, eficientes y autosostenibles, que prioricen y optimicen sus recursos para generar desarrollo y bienestar.



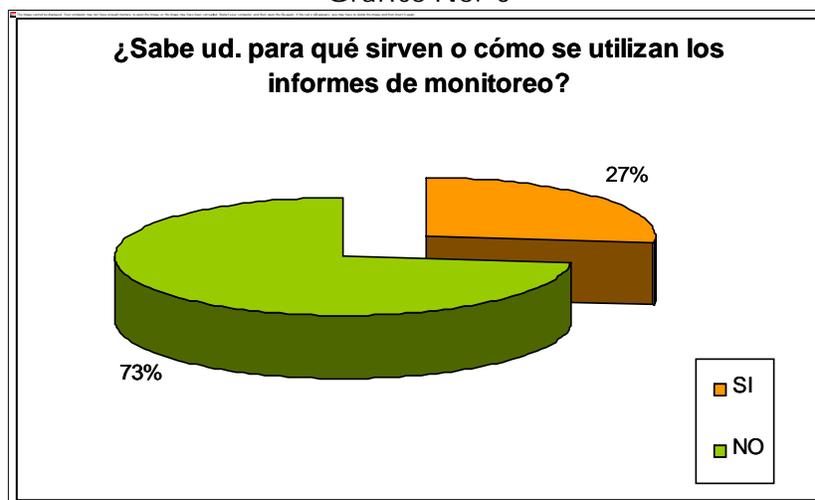
Gráfico No. 5



La mayoría de las áreas de INFOM que gestiona servicios a las municipalidades de manera directa, no realiza reporte alguno sobre la población a quienes logra beneficiar o de la incidencia lograda en sus condiciones de vida hacia el desarrollo humano, económico y social. Como se ha indicado en el problema abordado, el M&E en INFOM se ha limitado a una simple recolección de datos relacionados con los procesos; se registra la información de los resultados, las etapas intermedias, el costo de los recursos, entre otros. No se cuenta con registro de información actual y real sobre el impacto obtenido, o bien de información que puede constituirse en insumo para mejorar la gestión interna y permitir la toma de decisiones según objetivos estratégicos. Sin embargo, cabe rescatar que dentro del 33% de las dependencias/áreas organizacionales que sí reportan sobre la población beneficiada, destaca la Unidad de Estadística e Información, que si bien no brinda directamente un servicio a las municipalidades, compila información y datos sobre la gestión de servicios de asistencia del INFOM y la ejecución de los programas y proyectos, tanto con fondos propios como de la cooperación internacional, realizando una labor de análisis global, según el caso, para la integración de informes de uso interno y aquellos que INFOM remite a otras entidades.. No obstante esta Unidad no utiliza indicadores, realiza una labor parcial de monitoreo y apoya la toma de decisiones por parte de las autoridades del Instituto, lo cual convierte a esta Unidad en un área que cuenta con el potencial necesario para tecnificar e institucionalizar los procesos de M&E de la gestión de servicios de asistencia a las municipalidades.



Gráfico No. 5



Solamente un 27% de las áreas/dependencias encuestadas en INFOM indicó que sí saben que los informes de monitoreo sirven, básicamente, para verificar de forma sistemática la ejecución de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de los objetivos, a fin de que la gestión pueda ajustarse y pueda generar valor, los cuales cumplen tal fin si afectan los procesos gerenciales y decisorios de la institución. Un 73% ha escuchado hablar del M&E, pero no conocen cómo se utilizan, o para qué sirven. El M&E forma parte integral de la gestión. No es un fin en sí mismo, sino busca generar información actualizada y real para la toma de decisiones oportuna. Parte de las características principales del monitoreo y la evaluación es que no necesita complejos sistemas de información o de grandes expertos en el tema. La relevancia del monitoreo está en que acompaña el proceso de gestión y, junto con la evaluación, se realizan simultáneamente con la misma. La mera ejecución de actividades genera costos, pero puede no llegar a generar valor. Las decisiones del INFOM hacia el desarrollo del sector municipal, deben orientarse a generar valor público, basadas en el efecto de la intervención e incidencia de los servicios que presta a las municipalidades, lo cual permite obtener una legitimidad colectiva y no solamente sobre la base de recibir un producto o servicio público tangible. Y esas decisiones, de tipo estratégico, pueden tomarse acertadamente sobre la base de informes de M&E oportunos, con análisis de resultados en función de objetivos e indicadores establecidos.



Gráfico No. 6

¿La dependencia donde labora mide:

Como puede verse, dos importantes dimensiones a medir por los indicadores de impacto y de gestión (la eficacia y la eficiencia respectivamente), no son monitoreadas por ninguna de las dependencias/áreas del INFOM entrevistadas. Por ende, tampoco evaluadas.

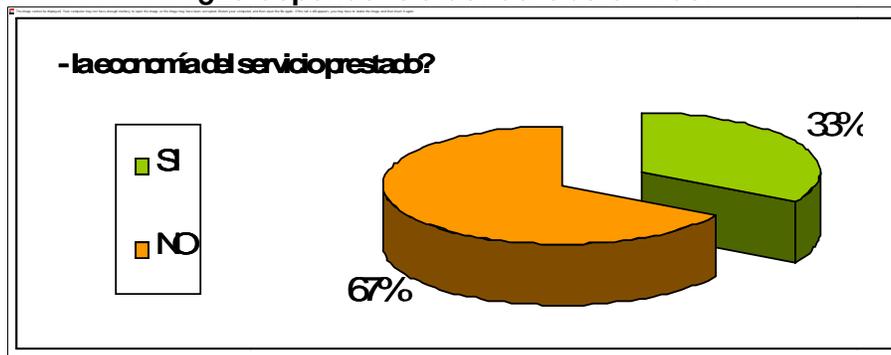
Si bien no se cuenta con un sistema de M&E, se considera que puede ser posible obtener medidas de eficacia, en tanto exista claridad respecto con los objetivos de la institución. Así, servicios que producen un conjunto definido de asistencia orientados a una población determinada, pueden generar medidas de eficacia tales como cobertura de programas, aceptabilidad del servicio, tiempo de obtención de lo requerido y, principalmente, la medición del alcance que tuvo del programa o proyecto, y los beneficios obtenidos en el mediano y largo plazo según los objetivos estratégicos definidos.

En el ámbito de los servicios públicos existen muchas aproximaciones al concepto de eficiencia. En general, podría decirse que en INFOM es posible obtener mediciones –al menos- de su productividad física y financiera con relación a su ejecución de proyectos u otorgamiento de préstamos, expresado como número de proyectos ejecutados o montos de préstamo otorgados, con respecto al nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, horas extraordinarias, etc.). Otra manera de describir la formulación de estos indicadores es relacionar los volúmenes de bienes y servicios o recursos para su producción, con los gastos administrativos incurridos por el Instituto.

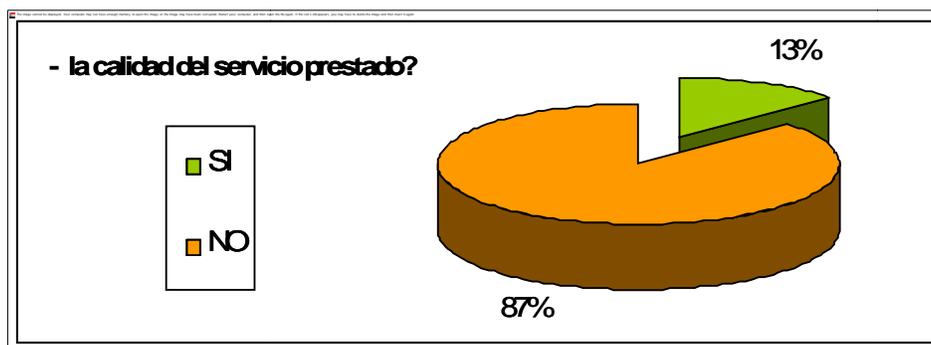


Gráficos No. 7 y 8

¿La dependencia donde labora mide:



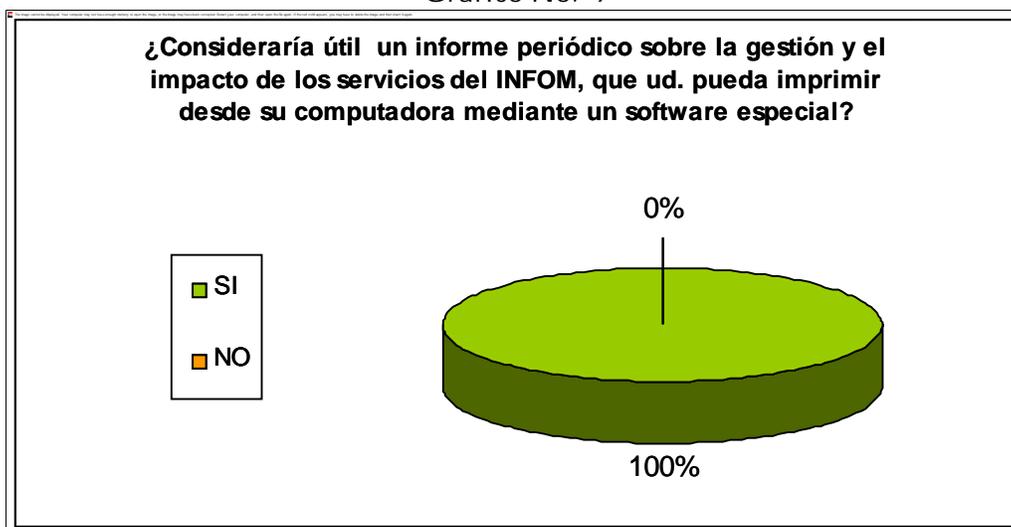
De las áreas encuestadas, un 33% mide los servicios de asistencia que presta. Sin embargo, resultados anteriores muestran que en INFOM sólo el 13% utiliza indicadores, por tanto, es evidente que el M&E de la ejecución de recursos en la institución se basa únicamente en el grado de ejecución presupuestaria, y no con base a -por ejemplo-la sostenibilidad financiera del mismo Instituto a partir del uso de sus recursos.



Medir la capacidad del INFOM para responder rápida y directamente a las necesidades de sus clientes/usuarios es uno de los aspectos más importantes. Únicamente el 13% de las áreas que gestionan servicios a las municipalidades miden la calidad de los mismos. Si esta dimensión se compone de factores como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en entrega del servicio, comodidad y adecuada atención, el Instituto debe mejorar su capacidad en satisfacer las necesidades de quienes sirve. Algunas relaciones a medir podrían ser número de reclamos sobre total de casos atendidos, tiempo de tramitación como el de espera para obtener estudios de factibilidad de proyectos municipales, o para otorgamiento de préstamos con el debido análisis, velocidad de respuesta a oficios, llamadas, reclamos de las municipalidades, entre otros.



Gráfico No. 9



El que todos los sujetos de investigación consideraran útil este tipo de informe, evidencia que ningún encargado de áreas/dependencias que gestionan servicios de asistencia de manera directa a las municipalidades cuenta con información real y oportuna en términos de impacto y de gestión de dichos servicios. Las evaluaciones frecuentemente se realizan después de que terminan las actividades y/o programas, y entonces no es posible reaccionar o ajustar las desviaciones a tiempo. Parte de un informe de gestión e impacto debe incluir -al menos- información y datos concretos sobre si el programa ejecuta las actividades especificadas en su programación, si entrega los servicios en la cantidad y calidad esperadas, si llega a los beneficiarios apropiados, si se utilizan apropiadamente los recursos, entre otros aspectos. Algunos criterios para elaborar un informe de este tipo pueden ser: pertinencia conforme objetivos estratégicos de la Institución; precisión de la escala en que se mide y margen de error permisible; capacidad en el personal encargado de analizar la información y tomar medidas al respecto; oportunidad en cuanto a disponer de información en el momento que permita hacer ajustes; confiabilidad generada por la periodicidad de las mediciones que permita compararlas en el tiempo; economía y simplicidad, pues no requiere un software sofisticado o de alto costo para compartir en la red informática de INFOM este tipo de reportes. Los mismos, en términos de impacto y de gestión, indicarían el avance hacia el logro de objetivos específicos de cada dependencia, que de manera integrada lleva al logro de aquellos objetivos estratégicos de la institución.



V. CONCLUSIONES

1. La hipótesis del presente trabajo de tesis fue comprobada, debido a que se determinó que el INFOM no aplica instrumentos y criterios técnicos de M&E de los servicios de asistencia que presta a las municipalidades que le permitan determinar el impacto en términos del desempeño de su ejecución institucional, la calidad de sus servicios y la función profesional de su personal. El M&E existente se ha limitado a la recolección de datos como cantidades y tipos de capacitaciones impartidas, número de obras de infraestructura terminadas, cantidad de beneficiarios, grados de ejecución presupuestaria, procesos internos y/o de modernización entendida como nuevos equipos y/o tecnologías implementadas y otros que si bien constituyen datos importantes, no logran determinar la eficiencia en la gestión de los servicios a municipalidades, la eficacia de los mismos evidenciada desde la gestión municipal y la calidad de su entrega a partir de una medición y evaluación de desempeño del personal que directa e indirectamente entrega los servicios.
2. Los instrumentos de M&E y los indicadores de desempeño y de impacto que fueron identificados son los que utilizan los programas y proyectos de cooperación internacional que ejecuta el INFOM, elaborados por equipos de trabajo externos financiados por organismos cooperantes y acordados a cumplir con base a contratos de préstamo y/o cooperación no reembolsable. No se encontraron dependencias internas -que a su vez entregan servicios importantes a las municipalidades, como estudios técnicos y capacitaciones de fortalecimiento municipal- que tengan este tipo de indicadores para medir la gestión, desempeño e impacto de los mismos. En ningún caso se utiliza un sistema automatizado que permita información real en forma oportuna y sólo en dichos programas y proyectos se realiza de manera sistemática.



3. Los instrumentos de mayor peso en la toma de decisiones del nivel de dirección y mandos medios del INFOM son: los informes que elabora la Unidad de Estadística e Información para SEGEPLAN y a petición de Junta Directiva y/o Gerencia, así como informes que elaboran los proyectos de cooperación que ejecuta el INFOM, tanto para Junta Directiva y Gerencia como para el Ministerio de Finanzas Públicas y organismos cooperantes. Otros informes para la toma de decisiones en tales niveles son presentados por el área administrativa-financiera del INFOM para efectos de asignación y ejecución presupuestaria.
4. Las unidades o áreas clave que realizan funciones y tareas de planificación, M&E en el INFOM son Información y Estadística, Presupuesto y Ejecución Presupuestaria, y los programas y proyectos de cooperación externa que ejecuta el INFOM.
5. Se determinó que sí es posible medir el impacto, gestión y calidad de los servicios que presta el INFOM sin que exista una unidad de M&E, dado que el personal contratado para los programas y proyectos de cooperación, así como el que labora para la Unidad de Información y Estadística, aplican instrumentos y criterios de M&E, sin requerir de una unidad específica para ello. No obstante, debe indicarse que actualmente esta labor se limita a lo ya expuesto en la conclusión No. 1, sin lograr abarcar la medición de impacto, gestión y calidad.
- 6.



VI. PROPUESTA

Se propone la institucionalización de un sistema para el M&E de los servicios de asistencia que el INFOM presta a las municipalidades. La propuesta comienza con un recordatorio teórico de algunas definiciones, de la caracterización del M&E en las instituciones públicas, la planificación como punto de partida del M&E, la auditoría como apoyo complementario y la sostenibilidad como proceso para institucionalizar el M&E.

Luego, se procede a especificar los principales servicios que presta INFOM²⁴ y el tipo de indicadores que se propone realizar para cada uno. Dado que este aspecto implicaría la contratación de servicios de consultoría específicos, se incluye una fuente específica para la elaboración de los respectivos TdR. Finalmente se incluyen algunas sugerencias para realizar evaluaciones del desempeño de su personal.

Es una propuesta de carácter general y fácil comprensión, que no pretende ser el único recurso para la institucionalización de tal sistema, sino uno de los muchos que pueden colaborar para este efecto.

1. FUNDAMENTOS DEL SISTEMA DE M&E

1.1. Conceptos básicos:

- Monitorear es el seguimiento sistemático y periódico de la gestión de servicios de asistencia, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, a fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución.

²⁴ Con base al actual tarifario de servicios de INFOM.



- Evaluar es determinar periódica sistemáticamente la pertinencia, eficacia e impacto de los servicios que presta INFOM a las municipalidades.
- Un indicador es una medida de la condición de un proceso o evento en un momento determinado; utilizado periódicamente, revela cambios del proceso o evento en el tiempo.
- Un sistema es un conjunto de elementos dinámicamente relacionados, formando una actividad para alcanzar un objetivo, operando sobre datos para proveer información²⁵.
- La eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.
- La eficiencia se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles.
- En el contexto de este estudio, la economía se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en función de su misión institucional.
- La calidad de un servicio es una dimensión específica de la eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios.
- Un indicador de impacto permite indicar y medir el alcance de una meta y sus beneficios para comprobar si los objetivos estratégicos o finales fueron alcanzados.
- Un estándar es el nivel de desempeño deseado y, para efectos de esta propuesta, funciona como parámetro de comparación contra el cual se debe evaluar el desempeño real de los recursos humanos de la institución.
- La línea de base o línea basal o estudio de base es la primera medición de los indicadores de un proyecto de desarrollo. Permite conocer el valor de los indicadores al momento de iniciarse las acciones planificadas, es decir, establece el 'punto de partida' del proyecto o intervención. El resultado de la línea base se

²⁵ Mayores detalles sobre la teoría de sistemas en: <http://www.monografias.com/traba>



expresa en un informe que describe la situación del problema identificado antes de la intervención del proyecto y la información elaborada se conoce como año base, punto de referencia o año cero. Los indicadores a utilizar para este efecto se llaman indicadores de situación.

1.2. El M&E en las instituciones públicas

Es detectar oportunamente la presencia de desviaciones en los procesos de ejecución, para hacer ajustes conducentes a una gestión óptima de las iniciativas para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía. El M&E busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos. Constituye entonces en una estrategia de seguimiento que permite generar información sobre el trabajo de las instituciones, normas, procesos, gestiones y reformas para tomar decisiones y definir acciones de incidencia que permitan entregar valor público a la ciudadanía.

1.3. La Planeación como punto de partida del M&E

Consiste en definir los objetivos y metas que se deben alcanzar, el análisis situacional de la institución, la definición de estrategias, las estrategias y la determinación de los recursos (humanos, financieros y materiales), para la efectiva ejecución de determinada intervención (servicio, programa, proyecto, etc.). La planeación implica, por tanto, de la definición de indicadores y medios de verificación, así como de la periodicidad de las mediciones y evaluaciones, que permitirán el monitoreo permanente de la intervención y de un proceso sistemático de toma de decisiones para la resolución de problemas y ajustes.



1.4. La Auditoría como apoyo complementario

Además de las auditorías internas y externas que toda institución pública debe realizar, la auditoría social reviste de especial importancia en el caso de los servicios de asistencia que el INFOM presta a las municipalidades, en tanto la auditoría social permite la vigilancia desde el nivel local en áreas de cumplimiento de la misión institucional. Los tipos de auditoría social puede ser: (a) administrativa (en sus fases de planificación, ejecución, control y evaluación); (b) contable y financiera; (c) legal – institucional (d) operacional; (e) programática; (f) de recursos; (g) de seguimiento a convenios y compromisos de Estado, políticas públicas, acuerdos internacionales, promesas y ofrecimientos, etc. Los ámbitos a desglosar deberán circunscribirse al área local según territorio de la municipalidad.

Las actividades que se proponen para institucionalizar una auditoría de este tipo son: (a) establecimiento de la estrategia de organización social; (b) identificación del referente a monitorear; (c) acciones de verificación; (d) evaluación en calidad y cantidad del accionar del Estado respecto de los compromisos contraídos; (e) elaboración de propuestas de actualización; (f) monitoreo o seguimiento y términos de la incidencia que se pretende.

1.5. La Sostenibilidad para institucionalizar el M&E

Más allá de lo descrito en el marco teórico sobre este aspecto, la institucionalización de un sistema de M&E de los servicios de asistencia que presta el INFOM dependerá totalmente de la voluntad política y continuidad que se tengan en los altos mandos de esta entidad.

Otros factores importantes son: (a) la evaluación del desempeño del personal que directa e indirectamente entrega servicios a las municipalidades; (b) la implementación de tecnologías para el ingreso y actualización de datos e información y para la obtención de reportes e informes de forma oportuna para la toma de decisiones; (c) la validación de indicadores y compromiso de entrega de información de todas las áreas organizacionales.



2. ELEMENTOS METODOLÓGICOS DEL SISTEMA DE M&E

2.1. Descripción fáctica del problema a resolver:

El presente trabajo de tesis asumió como problema que “el INFOM no puede determinar su impacto en términos del desempeño de su ejecución institucional, la calidad de sus servicios y la función profesional de su personal”.

Algunos hechos que evidencian esto y que se pretenden resolver o mejorar con esta propuesta son:

- Vinculación incipiente entre la entrega de productos/servicios de programas y la medición de resultados, es decir, apenas existe vinculación entre planeación estratégica, operativa y presupuestal.
- Abundante producción de información operativa (productos), no necesariamente complementada con información sobre resultados (efectos, impactos).
- Multiplicidad de sistemas o procedimientos manuales para la recopilación de datos y producción de información administrativa, operativa y de gestión.
- Diseño de sistemas para el reporte de actividades, pero con información y un uso limitado para retroalimentar a los encargados de la toma de decisiones. Ninguno ha sido finalmente implementado.
- Pobre capacidad de comprensión y construcción de indicadores, la necesidad de crear incentivos en los niveles medios jerárquicos para promover la orientación a resultados y la motivación para dar seguimiento y compartir información.



2.2. Estrategia:

Lo siguiente es una aproximación que requerirá de mejoras y/o cambios según contribuciones que INFOM considere para su efectiva implementación.

Básicamente, se propone:

- Consensuar a todo nivel el diseño conceptual del sistema y la necesidad de INFOM de implementarlo;
- la construcción de matrices de M&E de programas sustantivos y actividades de apoyo para la prestación de servicios de asistencia; y
- una capacitación extensiva sobre elaboración de indicadores y la metodología del marco lógico (MML²⁶) a equipos de trabajo seleccionados;
- el desarrollo de una plataforma informática, con enfoque de tablero control con semáforo²⁷ y posteriores pruebas piloto.

Con base al enfoque de procesos, véase el siguiente diagrama de flujo para mostrar la secuencia y otros elementos para la ejecución de esta sencilla propuesta:

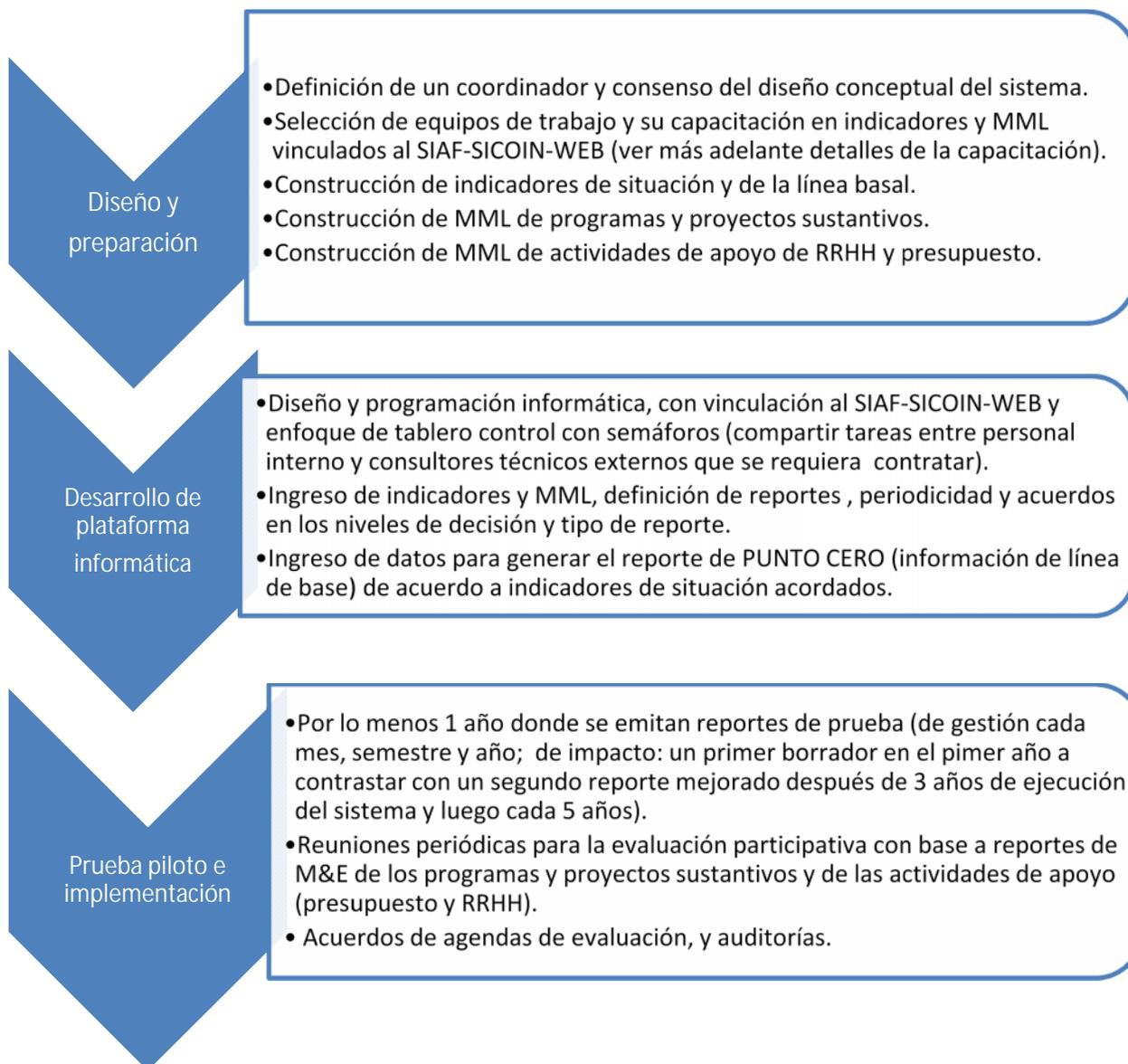
²⁶ La MML ó EML (enfoque del marco lógico) es una herramienta de gestión diseñada por organismos internacionales de financiamiento y cooperación que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa, las relaciones de causalidad de sus componentes y los factores externos al programa que pueden influir en su consecución. Se propone esta herramienta por la sencillez de su comprensión y aplicación para el M&E de proyectos y programas sustantivos en el tiempo. En el caso de actividades de apoyo, permite también la vinculación entre indicadores de impacto o resultado con el presupuesto.

²⁷ Un tablero de control o cuadro de mando, es una analogía utilizada en la gestión empresarial para el diseño y operación de un conjunto de instrumentos que den cuenta de la buena marcha (o no) de una organización. Se ha popularizado la imagen de un semáforo que indica las alertas y señales requeridas.



IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE M&E EN INFOM

DIAGRAMA DE FLUJO

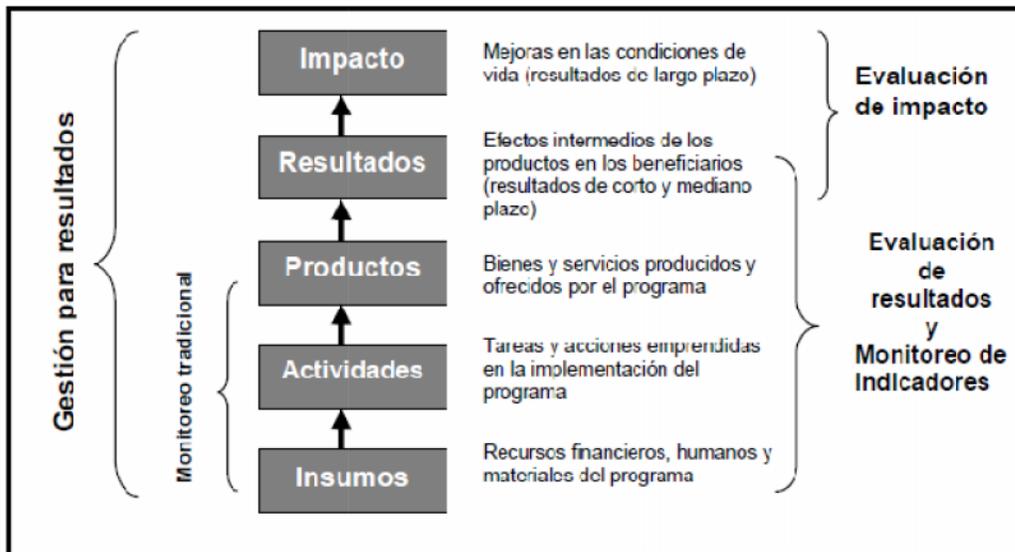


A continuación, se agregan los siguientes aspectos metodológicos respecto a este flujo.

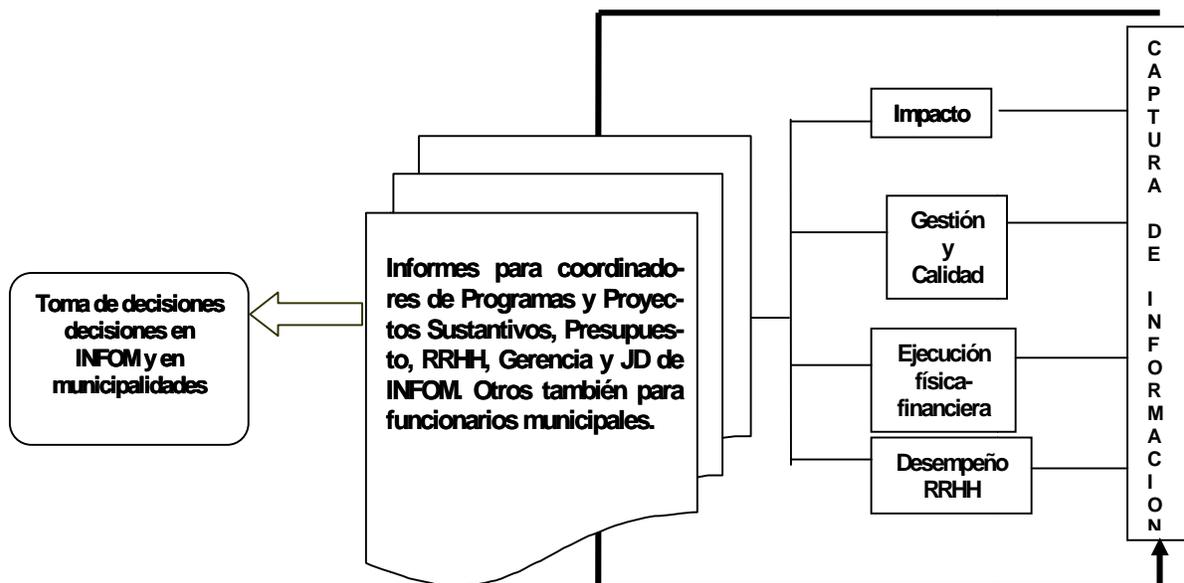


2.2.1. Diseño conceptual del sistema:

Se propone un sistema de M&E orientado a la gestión por resultados. En el gráfico que sigue²⁸, véase la interacción de los componentes y su alcance, enfocados a tal gestión.



Con base a lo propuesto por C. Alonso²⁹ en cuanto a la organización para el funcionamiento de un sistema de M&E, se adaptó a INFOM el siguiente esquema:



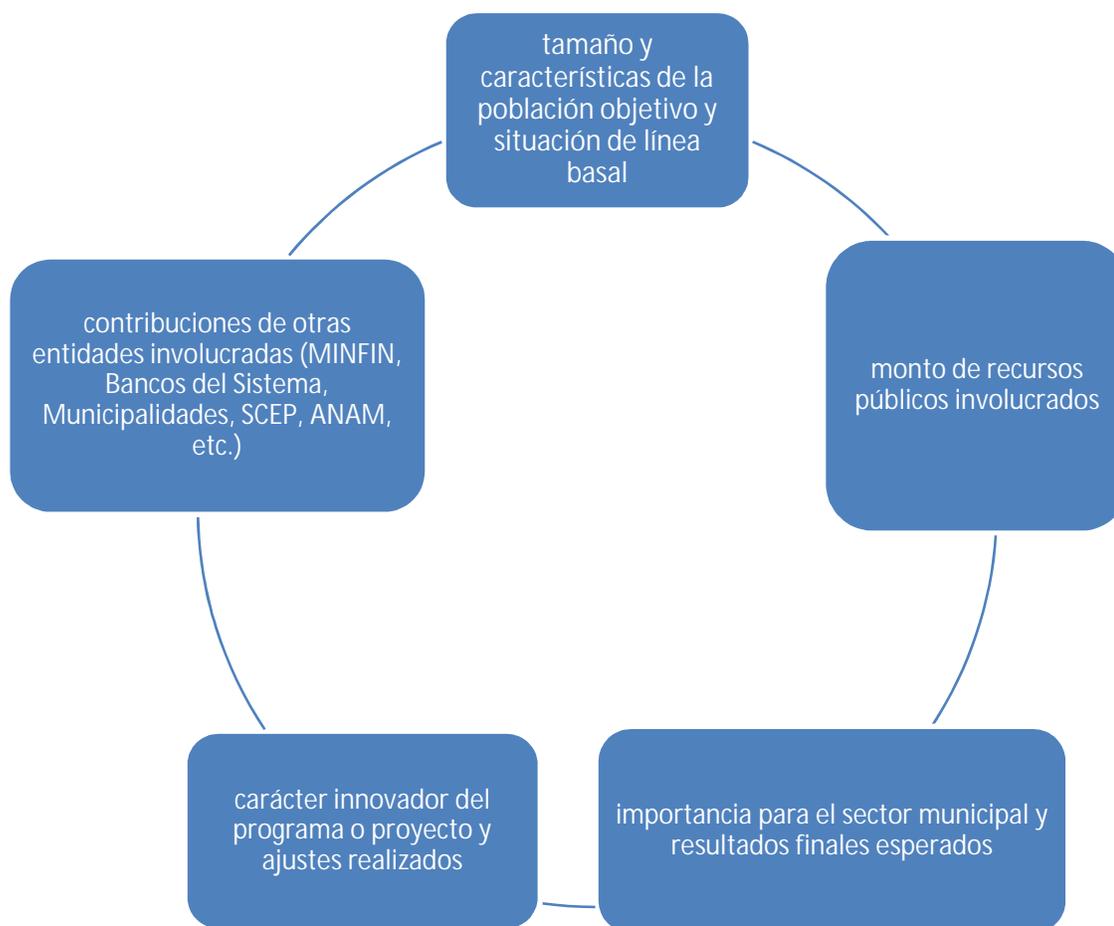
²⁸ Tomado del estudio de diagnóstico que realizara el BM para la implementación de un sistema de M&E de la Secretaría de Desarrollo Social de México (2008).

²⁹ En su estudio: “Criterios técnicos para formular indicadores sociales y económicos del municipio: una propuesta para medir el cambio”, noviembre 2009.



3. M&E DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SUSTANTIVOS

Aunque en INFOM se elaboran reportes periódicos de indicadores del avance físico y financiero de programas y proyectos sustantivos, no tienen una orientación hacia el logro de resultados. De acuerdo a L.A. Beteta³⁰, deben aplicarse instrumentos de M&E específicamente para programas y proyectos sustantivos de una institución, así como aquellos para presupuesto y RRHH. En el caso de los programas y proyectos del Instituto, la mayoría se conforman por los financiados con fondos externos. En tal sentido (y para orientar la construcción de indicadores de impacto), se propone elaborar una agenda de evaluación cada 5 años, que a su vez interrelacione y permita acordar “acciones de colaboración” entre cambios de turno de gobierno, con base a los siguientes criterios:



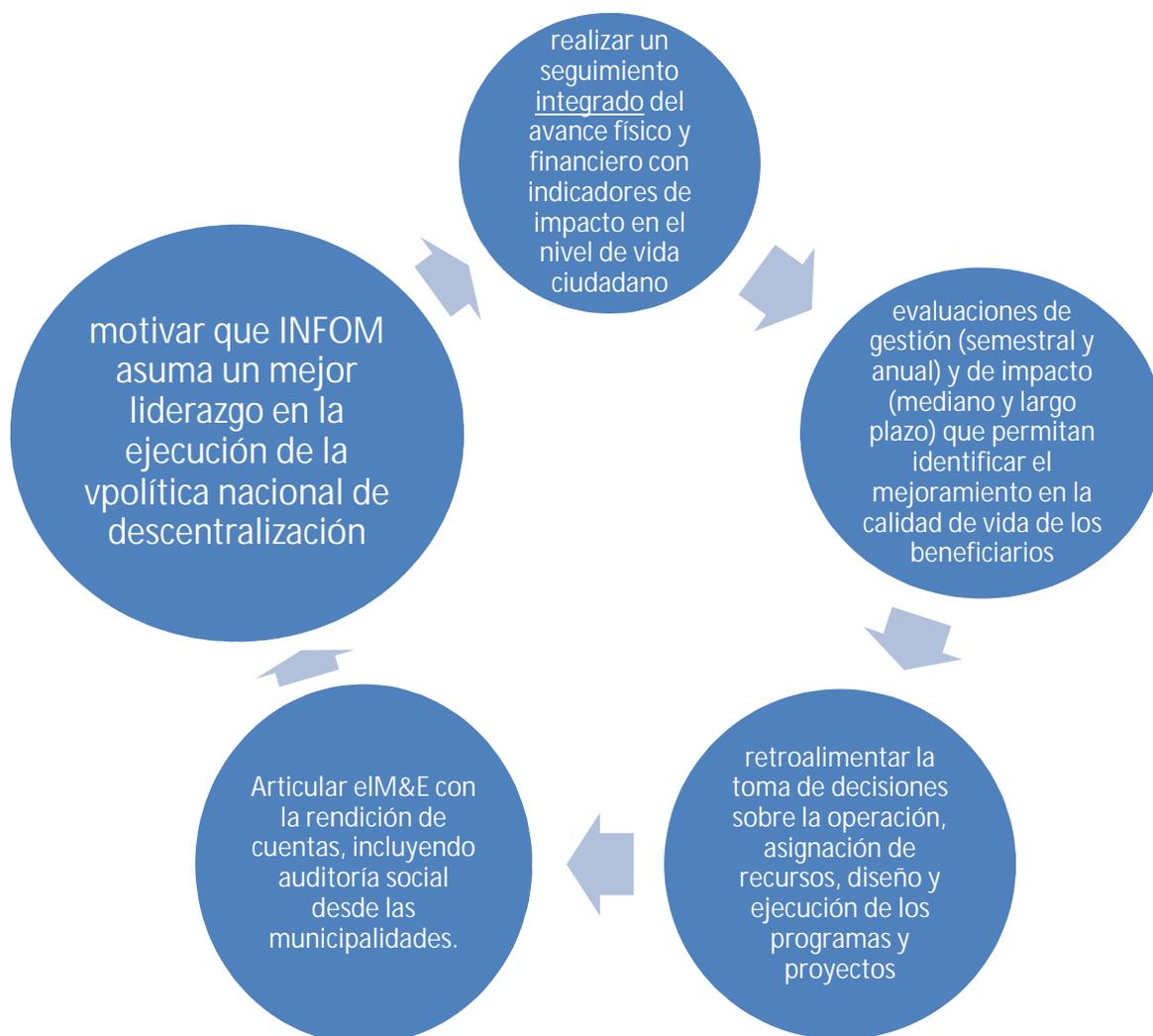
³⁰ Consultor guatemalteco en diversos temas académicos y de gestión pública, con experiencia en aplicación de instrumentos de planificación, M&E.



Esta agenda definirá las acciones de evaluación del corto y mediano plazo, considerando los distintos tipos de evaluación:

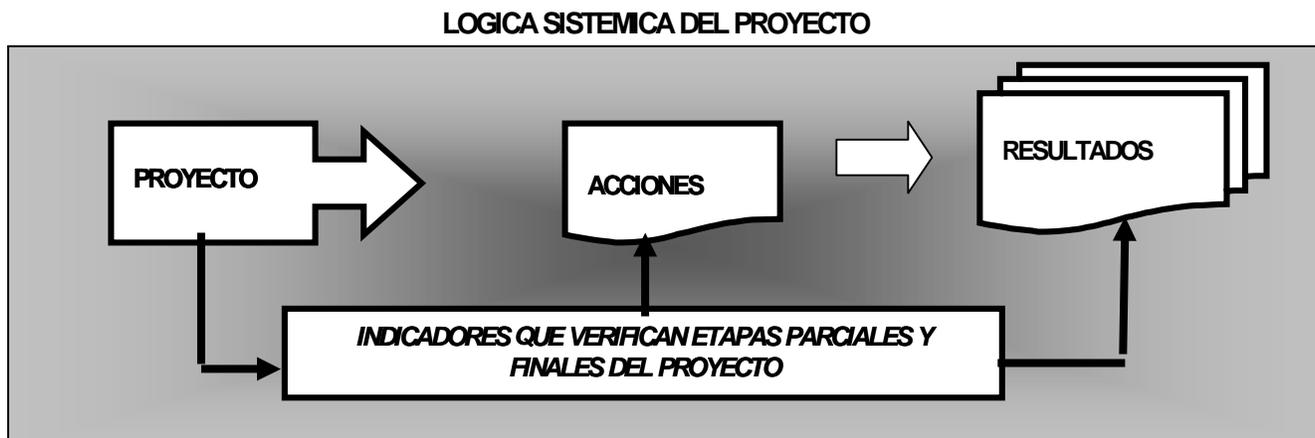
- evaluaciones del desempeño del personal, incluyendo delegaciones regionales;
- evaluaciones de programas y proyectos sustantivos (resultados e impacto);
- evaluaciones específicas, de procesos e indicadores de gestión de servicios de asistencia a las municipalidades;
- auditorías (ver distintos tipos en primera parte de esta propuesta).

En el caso de programas y proyectos sustantivos, también se pretende que el sistema de M&E logre constituirse en un instrumento de gestión pública que permita principalmente:





Se propone además que los indicadores a construir para cada proyecto o programa sustantivo cumplan con el enfoque de sistemas que C. Alonso (2009) describe claramente según el siguiente cuadro:



4. M&E DE ACTIVIDADES DE APOYO

4.1. Área de Presupuesto

En este componente, un primer paso será revisar la clasificación presupuestal, de corte funcional y contable que actualmente rige la elaboración del presupuesto a partir del SIAF-SICOIN-WEB y complementarla o ajustarla a la clasificación programática asociada a los objetivos estratégicos del Instituto y de programas y proyectos sustantivos. Este ejercicio busca establecer una secuencia lógica entre presupuesto y los indicadores, metas y líneas de base en cada nivel. Esto implica establecer la correspondencia entre productos y resultados con el presupuesto para vincular éste a las prioridades del sector municipal.

Es importante señalar que la vinculación con el presupuesto debe ser contextualizada considerando la diferencia entre la temporalidad del ejercicio presupuestal, y los plazos de materialización de los bienes y servicios, de maduración de los efectos esperados y su medición. Mientras que el ejercicio presupuestal es casi inmediato, la construcción de un



alcantarillado de agua o una capacitación en finanzas municipales, puede requerir varios meses, y aún más, la medición del cambio en los beneficiarios finales.

Es importante considerar la estructura organizacional para fortalecer la integración de los procesos de planeación y presupuesto, y establecer mecanismos de coordinación para realizar tareas de monitoreo institucional. Es decir, establecer un vínculo permanente y progresivo entre planeación, presupuesto, ejecución y M&E, con base a indicadores de productos, resultados e impacto y metas de desarrollo del sector municipal, vinculadas al SIAF-SICOIN-WEB, para lograr una mejor alineación de la gestión del INFOM y sus servicios con la Política Nacional de Descentralización.

4.2. Área de RRHH

4.2.1. Capacitación del personal para el M&E

Con el fin de consolidar en el INFOM una cultura de gestión orientada al logro de resultados, es necesario fortalecer la capacidad institucional. Para esto se sugiere:





Lo anterior implica seleccionar personal determinado, incluyendo la contratación de servicios de consultores y/o técnicos especializados, con amplia experiencia en la implementación de sistemas de M&E³¹ así como en la construcción de MML.

Se propone que las MML se elaboren a través de talleres participativos con los responsables del diseño, operación y evaluación de los programas. Con base al diseño conceptual del sistema de M&E, algunos objetivos que se sugieren para los talleres son:

- identificar de manera consensuada el objetivo general de cada programa o proyecto sustantivo, correspondiente modelo lógico (cadena de resultados: actividades, productos, resultados e impactos);
- definir los indicadores del programa o proyecto y sus metas; y
- determinar las fuentes de información para el seguimiento de los indicadores.

No obstante existen muchos tipos de indicadores y metodologías para su construcción, se presentan a continuación algunas orientaciones que simplifican la construcción de los mismos, tomadas del estudio ya referido de C. Alonso (2009).

“El uso de indicadores en un proyecto de desarrollo es un enfoque de carácter instrumental que tiene como objetivo otorgarle a cada meta o resultado, la certeza previa de cumplimiento en la ejecución. Permite alta direccionalidad y adelantarse a situaciones en un entorno de gerencia de previsión.

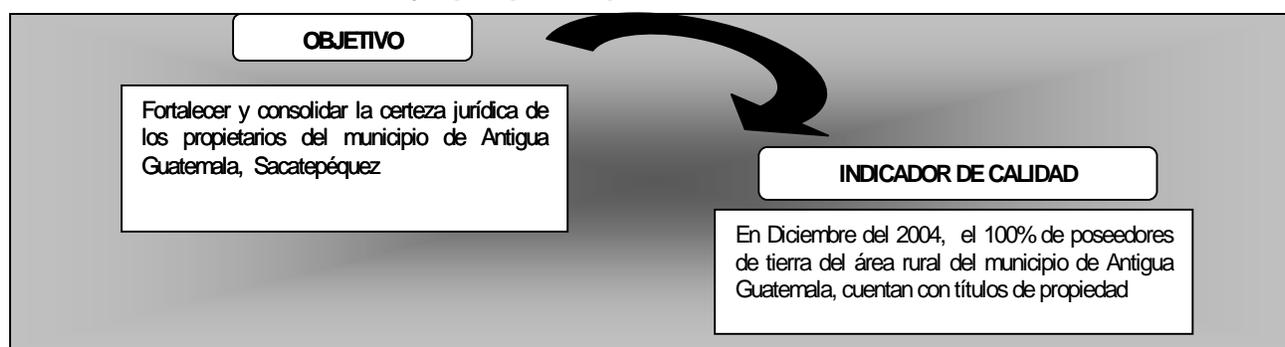
³¹ Se sugiere revisar la “Guía para la elaboración de Términos de Referencia orientados a la contratación de servicios de consultoría para la evaluación de programas y proyectos gubernamentales”, que fuera elaborada recientemente por el Proyecto CLAD-BM: “Fortalecimiento de los Sistemas de M&E en América Latina”, documento que puede obtenerse en la Internet: <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/guia-para-la-elaboracion-de-terminos-de-referencia-orientados-a-la-contratacion-de-servicios-de-consultoria-para-el-monitoreo-y-evaluacion-de-programas-y-proyectos-gubernamentales>



Desde la perspectiva conceptual la característica generalmente aceptada de un indicador de calidad, éste debe contener cinco grandes aspectos:

- Tiempo
- espacio
- Cantidad
- Beneficiario
- Producto o Resultado.”

Ejemplos para la aplicación de Indicadores



Ejemplo de Análisis de calidad del indicador

- Tiempo: 1 de Diciembre del 2004
- Espacio: Área rural del municipio de Antigua Guatemala
- Cantidad: 100%
- Beneficiarios: Campesinos poseedores de tierra
- Resultado: Títulos de propiedad

En el estudio referido, C. Alonso lista varias series de indicadores bien construidos, que se sugieren revisar para tener una idea más clara de cómo redactarlos y/o construirlos. Asimismo, se sugiere revisar el estudio del BM y la OCDE, Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo, 2005 y May, et.al. Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en America Latina y el Caribe, 2006.



4.2.2. Medición del desempeño del RRHH

El INFOM, necesariamente, debe medir el desempeño de su recurso humano, a fin de mejorar su atención al cliente, la calidad de sus servicios y la satisfacción de las municipalidades que atiende. Esto requiere establecer estándares para las funciones y programas de apoyo que ejecuta (planificación, recursos humanos, presupuesto, compras y suministros, etc.) y para las funciones, programas y proyectos sustantivos.

Con la medición del desempeño, se pretende:

- Fortalecer la institucionalización del sistema, precisando las responsabilidades de los equipos de trabajo seleccionados del INFOM (se sugiere incluir a delegaciones regionales del Instituto), así como los mecanismos de coordinación y decisión que se requieran. Esto incentivará una nueva dinámica organizacional.
- Mejorar la calidad, disponibilidad y oportunidad de la información de M&E del sistema con base en una herramienta tecnológica que facilite reportes a tiempo para la toma de decisiones a nivel estratégico y de gestión.

Finalmente, es importante contar con un esquema de incentivos orientado al logro de resultados y mecanismos para garantizar la sostenibilidad de la iniciativa³².

4.2.3. Estructura organizacional del sistema de M&E

A continuación, se incluye un organigrama del INFOM donde puede visualizarse las áreas organizacionales involucradas para la implementación y ejecución del sistema.

³² Banco Mundial y OCDE, *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*, 2005 y May, et.al. *Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe*, 2006.



VII. BIBLIOGRAFÍA

1. Acción Ciudadana / RTI-USAID (2004) "Guía para el Diseño de un Plan de Gobierno Municipal". Programa de Gobiernos Locales de USAID, implementado en Guatemala por Reseach Triangle Institute (RTI).
2. Acción Ciudadana / RTI-USAID (2004) "Manual de Rendición de Cuentas". Programa de Gobiernos Locales de USAID, implementado por RTI en Guatemala.
3. Achaerandio L. (6ª ed. 1995) "Iniciación a la Práctica de la Investigación": URL Guatemala.
4. ASDI / BMZ / GTZ (2004) "Reglamentos: Ley General de Descentralización; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural". Proyecto Voz, Voto y Desarrollo Local. Guatemala
5. Banco Mundial (2000) "Key Performance Indicator Handbook". Washington, D.C.
6. Cortázar J. (2004) "La viabilidad de la participación ciudadana en la gestión municipal: el caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador, Perú". Programa INDES-BID Guatemala
7. De La Madrid M. (1982) "Planeación democrática". INAP, México D.F.
8. Gobierno de Guatemala (2ª ed. 2001 y 2ª reimpresión 2002) "Metas y desafíos de la descentralización en Guatemala". Biblioteca sobre Descentralización y Democracia: serie Textos Fundamentales: COMODES.
9. Gobierno de Guatemala (2004). "Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo: Estrategias y Acciones". Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
10. Guijt, I. y J. Gaventa (1998). "Participatory Monitoring and Evaluation". Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK (Reino Unido).
11. Harmon M. y Mayer T. (1ª ed. 1999, 1ª reimpresión 2001) "Teoría de la Organización para la Administración Pública". Fondo de Cultura Económica. México D.F.
12. Henderson, A. (2005). "Control de gestión y evaluación de resultados en la gestión pública para las instituciones públicas de C.A." Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP-. San José, Costa Rica.
13. Jordana J. (2000) "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional". Serie documentos de trabajo I-22UE. BID: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.



14. Mendizábal H. (1982) "El presupuesto por programas y actividades o proyectos y su aplicación a las entidades descentralizadas". Tesis para optar a la licenciatura en el título de administrador de empresas. Universidad Mariano Gálvez de Guatemala.
15. Mezones F. (2005) "El valor público en los programas sociales: Una aproximación práctica", en Repetto, F. (ed) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Guatemala.
16. Mokate, K. (2000) "Convirtiendo el 'monstruo' en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social". Documento de trabajo. INDES, BID. Washington, D.C.
17. Mokate, K. (2004) "Definición de objetivos y prioridades". Documento de trabajo. INDES, BID, Washington, D.C.
18. Mokate, K. (2001) "Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Documento de trabajo. BID: INDES, Washington, D.C.
19. Monzón, S.A. (3ª ed. 2003) "Introducción al proceso de la investigación científica, aplicado a las ciencias sociales, ciencias de la salud y ciencias naturales." Colección Fundamentos: Editorial Óscar De León Palacios, Guatemala.
20. Prats, J. (2004) "Gobernabilidad para el Desarrollo: Propuesta de un marco conceptual y analítico". Binetti, C. y Carrillo F. (ed.) ¿Democracia con Desigualdad?, BID-Unión Europea, Washington, D.C.
21. Roche, C. (1999). "Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change". Oxfam, Oxford. UK.
22. SNU / OEA (2004) "Guía de Auditoría Social: Guatemala, ¿dónde estamos...y a dónde vamos?" Mesa Intersectorial de Diálogo de Desarrollo Económico y Social.
23. Varios autores (2001) en compilación: "El Estado desde lo local". No. 44, 2ª Serie. ICAPI / INAP / F&G Editores. Guatemala. En esta publicación se consultaron: Lournaga M.E. (Entre Municipio y Región) Lahera E. (Gobernabilidad y aspectos institucionales). Méndez J.L. (Propuesta a dilemas de la modernización administrativa). Garnier L. (La reforma del Estado: reto de la democracia). Dror, Y. (Mejoramiento de la capacidad para gobernar). Penengo M. (Rol del gerente público).



Principales fuentes de la Internet utilizadas:

- Banco Mundial: <http://worldbank.org/poverty/impact>;
<http://worldbank.org/publicsector/pe/trackingsurveys.htm>
- Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): <http://www.iadb.org/etica/> y (con el PNUD):
http://www.eclac.cl/mdg/docs/taller_cepai_bid_pnud/presentaciones/BID.pdf
- Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del BID:
<http://indes.iadb.org/pub.asp?t=T>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales:
http://www.flacso.or.cr/Biblioteca_Digital.191.0.html
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura:
<http://www.campus-oei.org/oeivirt/recursos38.htm>
- Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Ambiente de México:
<http://www.sedespa.gob.mx/modernizacion/modelo>
- Dirección de Presupuestos de la División de Control de Gestión de Chile:
http://www.dipres.cl/control_gestion/evaluacion_programas_gubernamentales/
- Estudio general sobre la Teoría de Sistemas:
<http://www.monografias.com/trabajos11/teosis/teosis.shtml>



VIII. ANEXO

Instrumento para la investigación empírica

1. Nombre y puesto:	
2. Servicio / función principal que presta (incluir usuario):	
3. ¿Considera necesario contar con una Unidad de M&E en el INFOM?	(1) Sí (2) No
4. ¿Se monitorea y evalúa el servicio de la unidad donde ud. labora?	(1) Si (2) No
5. ¿La dependencia donde ud. labora utiliza indicadores de operación, de gestión y/o de impacto del servicio?	(1) Sí (2) No
6. ¿Sabe usted qué es un indicador y para qué sirve?	(1) Sí (2) No
7. ¿La dependencia donde labora realiza algún reporte sobre la población beneficiada del servicio?	(1) Sí (2) No
8. ¿Sabe ud para qué sirven o cómo se utilizan los informes de monitoreo?	(1) Sí (2) No
9. ¿La dependencia donde labora mide:	
- la eficacia del servicio prestado?	(1) Sí (2) No
- eficiencia del servicio prestado?	(1) Sí (2) No
- economía del servicio prestado?	(1) Sí (2) No
- la calidad del servicio prestado?	(1) Sí (2) No
10. ¿Consideraría útil un informe periódico sobre la gestión y el impacto de los servicios del INFOM, que ud. pueda imprimir desde su computadora mediante un software especial?	(1) Sí (2) No